

# **A EUROPEIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO EM PORTUGAL (2000-2009): O ENSINO PROFISSIONALIZANTE**

**MARIA EMÍLIA BAÍA FERRA GALVÃO**

**Dissertação  
de Mestrado em Ciências da Educação  
Análise e Intervenção em Educação**

**MARÇO DE 2010**



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor António Candeias

## [DECLARAÇÃO]

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

---

Lisboa, 25 de Março de 2010

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O orientador,

---

Lisboa, 25 de Março de 2010



*Ao meus Pais, por tudo o que me deram*

*Ao João e ao Pedro, por serem quem são e estarem sempre presentes*

*Ao outros membros da minha família, por partilharem comigo as suas vidas*

*Aos meus amigos, por me acompanharem nos bons e menos bons momentos*

*Por esta ordem, porque é assim que se constroem as nossas vidas*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Doutor António Candeias a competência científica e a disponibilidade profissional demonstradas na realização desta dissertação

Agradeço aos Professores Doutores João Nogueira, Maria do Carmo Vieira da Silva e Rui Santos a oportunidade que me deram de (re) descobrir novas áreas de conhecimento

Agradeço ao Professor Doutor David Justino o estímulo que me deu para que me aventurasse nos caminhos que me trouxeram até aqui

## **RESUMO**

### **DISSERTAÇÃO**

#### **A Europeização da Educação e Formação em Portugal (2000-2009): o ensino profissionalizante**

**Maria Emília Galvão**

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação e Formação, Europeização, Estratégia de Lisboa

O lançamento da Estratégia de Lisboa (2000) constitui um importante marco na construção europeia, nomeadamente no que diz respeito ao papel a ser desempenhado pela Educação e Formação para que a União Europeia se tornasse, até 2010, a mais competitiva e dinâmica economia do conhecimento do mundo.

A “modernização” dos sistemas educativos europeus, tornada imperativa neste contexto, é enquadrada por um novo paradigma de coordenação política baseada em metas e objectivos comuns, um programa de trabalho a ser concretizado a nível nacional e a nível europeu, e um processo de monitorização que inclui relatórios a nível nacional e nível europeu, e um conjunto de indicadores e *benchmarks*.

Esta investigação centra-se na análise do impacto do novo paradigma nas políticas nacionais da Educação e Formação em Portugal, em particular no ensino profissionalizante. Os objectivos desta dissertação são os seguintes: a) perceber se está em curso um processo de Europeização do ensino profissionalizante e b) desocultar o modo como tal processo está a ser efectuado (ou não) pelos actores políticos.

Esta dissertação sustenta-se em contributos teóricos da área da integração europeia e da Europeização e centra-se a) numa análise da evolução histórica da Educação e Formação na União Europeia, com particular enfoque no período pós-Lisboa b) na análise das alterações no ensino profissionalizante, nomeadamente a *Iniciativa Novas Oportunidades* e a *Reforma da Formação Profissional* c) na análise comparativa do *Quadro Nacional de Qualificações* e do *Quadro Europeu de Qualificações* através da análise de fontes primárias a nível nacional e nível europeu.

# **ABSTRACT**

## **DISSERTATION**

### **The Europeanization of Education and Training in Portugal (2000-2009):**

#### **Vocational Education and Training**

**Maria Emília Galvão**

**KEYWORDS:** Education and Training, Europeanization, the Lisbon Strategy

The launching of the Lisbon Strategy (2000) constitutes an important milestone in the European construction, namely regarding the role to be played by Education and Training for the European Union to become the most competitive knowledge- based economy in the world by 2010.

The “modernization” of the European education systems, which became crucial in this context, is framed by a new paradigm of political coordination based on common and goals and objectives, a work programme to be implemented both at national and European level, and monitoring through reporting at national and European level and a set of indicators and benchmarks.

This investigation is focused on the impact analysis of the new paradigm on the domestic policies of Education and Training, particularly on Vocational Education and Training (VET) policies. The objectives for this dissertation are as follows: a) to understand whether a process of Europeanization for VET is taking place and b) to find out how that process is developed ( or not) by political actors.

This dissertation is based on theoretical contributions in the field of European integration and Europeanization and the lines of enquiry involve a) an analysis of the historical development of Education and Training in the European Union, particularly in the post-Lisboa period b) an analysis of the changes in VET, namely the Initiative *Novas Oportunidades* and the Reform of VET and c) an analysis of the comparison between the *National Qualification Framework* and the *European Qualification Framework* by using domestic and European primary sources.



## ÍNDICE

Introdução e questões metodológicas.....	10
Capítulo I: Revisão dos conceitos fundamentais: das explicações da construção europeia ao papel da Educação e Formação na União Europeia.....	16
1. Introdução.....	16
2. Teorias explicativas da construção europeia.....	18
2.1 Teorias da integração europeia.....	19
2.2 Processos de “governança” a nível europeu.....	23
2.3 A conceptualização de Europeização.....	26
3. A Educação e a Formação na União Europeia.....	30
3.1 Sinopse do desenvolvimento das políticas da Educação e Formação (1946-1999) 30	
3.2 A Estratégia de Lisboa (2000-2010): a mudança de paradigma na área da Educação e Formação.....	37
3.2.1. O Programa Educação e Formação 2010.....	40
3.2.2 O Processo de Copenhaga.....	43
Capítulo II: A Europeização da Educação e Formação em Portugal.....	48
1. Introdução.....	48
2. A Europeização da Educação e Formação em Portugal (2000-2009): o ensino profissionalizante.....	50
2.1 A “modernização” da Educação e Formação em Portugal: a Iniciativa Novas Oportunidades e a Reforma da Formação Profissional.....	53
2.2 A Europeização da Educação e Formação em Portugal: análise comparativa entre o Quadro Nacional de Qualificações e o Quadro Europeu de Qualificações .....	63
Conclusões.....	68
Bibliografia.....	72

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ALV** Aprendizagem ao Longo da Vida

**ANQ** Agência Nacional de Qualificações

**CEDEFOP** European Center for the Development of Vocational Training

**E&F** Educação e Formação

**EFP** Ensino e Formação Profissionais

**EQF** European Qualifications Framework

**EU** União Europeia

**MAC** Método Aberto de Coordenação

**MC** Método Comunitário

**OCDE** Organization for Economic Cooperation and Development

**OMC** Open Method of Coordination

**QEQ** Quadro Europeu de Qualificações

**QNQ** Quadro Nacional de Qualificações

## **Introdução e questões metodológicas**

A presente dissertação constitui um contributo para o estudo sobre o impacto da União Europeia nas políticas educativas nacionais na medida em que, relativamente a investigação anteriormente efectuada, identifica uma problemática decorrente de um período muito particular da construção europeia, ou seja o período que abarca a chamada *Estratégia de Lisboa*, e mobiliza um referencial teórico que se tem vindo a desenvolver desde o fim do século XX, isto é, a agenda de investigação sobre a Europeização, que só recentemente parece vir a consolidar-se.

Apresenta-se, de seguida, a problemática, os objectivos e a abordagem metodológica que enquadraram este estudo e, naturalmente, configuraram a reflexão que nos propusemos fazer sobre as políticas públicas de Educação e Formação em Portugal no quadro da União Europeia.

### **Problemática e objectivos**

A agenda política estabelecida pelo Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000) de tornar a Europa a mais dinâmica e competitiva economia do conhecimento do mundo e de alcançar uma maior coesão social até 2010, trouxe para o primeiro plano do debate europeu a “modernização” dos sistemas educativos e de formação da União Europeia (UE). Assiste-se, desde então, a uma alteração de paradigma que se tem processado a dois níveis:

- a) ao nível da reconceptualização dos objectivos educativos como definidos no *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa (2001)* designado *Programa Educação e Formação 2010* a partir de 2005, que elegeu a aprendizagem ao longo da vida como objectivo estratégico e princípio estruturante, não só das políticas educativas e de formação profissional mas também da competitividade económica e da coesão social. Este Programa estabelece três grandes metas – a qualidade/eficácia, o acesso, e a abertura ao exterior dos sistemas educativos – e congrega treze objectivos específicos a serem atingidos até 2010.
- b) ao nível da “governança,” com a adopção do Método Aberto de Coordenação (MAC) que envolve não só a definição de objectivos comuns e a fixação de indicadores e *benchmarks* para estabelecer a comparação das melhores práticas a

nível europeu, mas também a tradução dos objectivos comuns nas políticas nacionais. A monitorização e avaliação fazem parte integrante do MAC.

A implementação do *Programa Educação e Formação 2010 (E&F2010)* é, em primeiro lugar, monitorizado a nível nacional através de relatórios elaborados de dois em dois anos que identificam as alterações dos sistemas educativos nos diferentes países. Com base nestes relatórios nacionais, a Comissão Europeia organiza então um relatório conjunto com o Conselho (Educação), também preparado de dois em dois anos, e onde são identificadas as tendências das reformas em curso nos Estados-membros (EM). Esta monitorização é complementada com um relatório anual sobre as alterações realizadas em função dos indicadores e *benchmarks* acordados entre os Ministros da Educação dos vinte e sete Estados-membros no âmbito do Conselho (Educação) da União.

Este método de coordenação reflecte bem a alteração de paradigma da “cooperação política” europeia na área da Educação e Formação que começou por se revestir de um carácter puramente intergovernamental e difuso nos anos 70 do século XX, que ganhou estatuto político no seio da Comunidade Europeia ao ser codificada no Tratado de Maastricht (1992), e que iniciou uma nova etapa em 2000 através da “coordenação estruturada” rumo à “convergência” dos sistemas educativos. A história desta evolução deixou marcas genéticas na “cooperação política” que presentemente se caracteriza por ser o resultado de duas dinâmicas de coordenação política e duas lógicas de regulação.

No que diz respeito às dinâmicas, observa-se, por um lado, uma dinâmica de carácter predominantemente comunitário e agenciado e, por outro lado, uma dinâmica intergovernamental ou “intergovernmentalismo intensivo”(Wallace, 2005, p. 87). Quanto às lógicas que informam a cooperação política, podem identificar-se duas lógicas de regulação: a regulação nacional, estreitamente ligada à entidade “Estado-Nação” e uma emergente regulação supranacional que decorre da construção supranacional, no caso a União Europeia. Gábor Halász (2003), citado por Dale (2009), argumenta que a aplicação do MAC, a nível nacional, é uma questão crucial:

the question of applying OMC in education could be seen as a question of how far we go with the Europeanization of our national education policies, but also one that can help us renew our national ways of governing our own education systems .(p135)

A Europeização das políticas nacionais emerge, pois, como uma das questões-chave da *Estratégia de Lisboa*. Para a compreensão deste fenómeno concorrem três

dimensões que são organicamente interdependentes, ainda que, por razões da estrutura deste trabalho, tenhamos de vir a analisá-las separadamente nos capítulos subsequentes. As três dimensões a que nos referimos são: a dimensão teórico- conceptual da construção europeia, a dimensão de “regulação” dos sistemas educativos e a dimensão histórico-política do desenvolvimento da Educação e Formação no contexto europeu.

No âmbito da dimensão teórico-conceptual há que mobilizar não só teorias explicativas da construção europeia mas também abordagens diferenciadas sobre a conceptualização do que é a Europeização. Importa, por isso, fazer uma breve resenha de alguma da literatura mais relevante que tem como principal objecto de investigação o estudo da construção europeia e a Europeização de políticas públicas nacionais.

No que diz respeito à dimensão da “regulação” dos sistemas educativos, convirá abordar os diferentes processos de decisão, controle e coordenação das políticas educativas que evoluíram de um modelo fluido de coordenação intergovernamental na década de 70 para a um modelo de coordenação comunitária enquadrada pelo princípio da subsidiariedade no início dos anos 90 do século XX. A *Estratégia de Lisboa* e, em particular, o Método Aberto de Coordenação promovem a “regulação transnacional”, modelo que é resultante de condições específicas que Barroso (2006), citando Nóvoa, define assim:

a “regulação transnacional” resulta da existência de estruturas supra-nacionais (como é o caso, para Portugal, da União Europeia) que mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa, controlam e coordenam, através das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio. (p. 45)

Finalmente, será de tomar em conta a dimensão histórico-política da construção europeia, ou seja, os diferentes momentos do processo de alteração da morfologia política da Europa, no seio da qual se desenvolvem as políticas da Educação e Formação. No âmbito desta evolução reveste-se de particular importância o período entre 2000 a 2009 porque ele corresponde à implementação da *Estratégia de Lisboa* que, ao definir como principal objectivo a modernização da economia europeia, estabelece como condição-base para esse desiderato a própria “modernização” dos sistemas educativos a fim de os adequar às necessidades da sociedade do conhecimento. Este processo de desenvolvimento da Educação e Formação no quadro da *Estratégia de Lisboa* está mapeado, por exemplo, em normativos europeus e documentos oficiais como sejam os relatórios conjuntos do Conselho e da Comissão Europeia relativos à implementação do *Programa Educação e Formação 2010*.

É no contexto desta problemática que definimos os objectivos gerais deste estudo:

- a) Perceber se está em curso (ou não) um processo de Europeização das políticas de Educação e Formação em Portugal, em particular do ensino profissionalizante, no período que decorre, *grosso modo* entre 2000 e 2009, e especificamente entre 2005 e 2009;
- b) Desocultar o modo como tal processo está ser efectuado pelos actores políticos.

Estes objectivos conduzir-nos-ão à análise das transformações no ensino profissionalizante a partir de 2005 – a *Iniciativa Novas Oportunidades* e a reforma da Formação Profissional – para saber, em primeiro lugar, se elas decorrem da “metabolização” (Radaelli, 2003, p.41) das políticas definidas a nível europeu e, em segundo lugar, para analisar o modo como esta incorporação das políticas europeias é feita no contexto nacional. Concentrar-nos-emos, em função do princípio de economia de tempo e espaço que esta dissertação nos impõe, no período que se inicia com o lançamento da *Iniciativa Novas Oportunidades* em 2005, pondo em evidência o modo como a política europeia é incorporada na lógica dos discursos e das políticas públicas nacionais.

### **Abordagem metodológica**

Os objectivos definidos para esta dissertação solicitaram uma abordagem metodológica orientada, em primeiro lugar, para uma clarificação conceptual do que constitui a integração europeia e a Europeização e as suas possíveis interacções, pelo que se impunha uma revisão da literatura disponível sobre estes dois conceitos. Por outro lado, e considerando que a construção europeia é um processo dinâmico e, como tal, sujeito a tensões e constrangimentos nem sempre previsíveis mas claramente determinantes no desenvolvimento da Europa da Educação e Formação, pareceu-nos útil revisitar de forma muito breve os momentos que marcaram geneticamente a construção da União Europeia para podermos entender as variações que têm tido lugar no palco europeu, na área da Educação e Formação, nomeadamente depois do ano 2000.

Mas se a construção da Europa da Educação e Formação se caracteriza por ser um processo longo e, se é ainda relativamente cedo para se avaliar do seu papel na construção política da União Europeia, começa a ser imperativo perceber como se processa a Europeização das políticas nacionais, o que constitui de certa forma o outro lado desta moeda. Metodologicamente, pois, o estudo recorre

- a) A uma abordagem macro, ou seja à análise das políticas europeias corporizadas no *Programa Educação e Formação 2010* e no *Processo de Copenhaga* e à análise das políticas nacionais corporizadas na *Iniciativa Novas Oportunidades* e na *Reforma da Formação Profissional*;
- b) Uma abordagem micro realizada através da comparação entre o *Quadro Nacional de Qualificações* e o *Quadro Europeu de Qualificações*;
- c) À correlação entre estes dois níveis de análise a fim de avaliar o impacto das políticas europeias no contexto nacional.

A análise empírica será feita através de um quadro referencial em que as variáveis de observação são, de acordo com Radaelli e Schmidt (2004), a existência de problemas a nível nacional que possam forçar as mudanças, a adequação/desadequação entre as políticas europeias e as políticas nacionais, as preferências dos actores envolvidos e/ou da sociedade em geral, a capacidade política das instituições e principalmente o discurso, assim definido

Discourse is fundamental both in giving shape to new institutional structures, as a set of ideas about new rules, values and practices, and as a resource used by entrepreneurial actors to produce and legitimate those ideas, as a process of interaction focused on policy formulation and communication. (p.192)

Esta análise permitirá cartografar as medidas de política tomadas relativamente ao ensino profissionalizante e do modo como são construídas essas medidas, descrevendo e comparando os referenciais das reformas nacionais e os referenciais comunitários.

Esta abordagem solicita a utilização de fontes primárias europeias e fontes primárias nacionais porque estes documentos se caracterizam por uma certa unidade textual que lhes advém do seu carácter oficial, ou seja, é usada uma linguagem normativa revestida da retórica política nacional ou da retórica política comunitária conforme o caso. Assim, para as questões de âmbito nacional foram seleccionadas fontes primárias publicadas em *Diário da República* enquanto que para as questões a nível europeu foram utilizados os actos jurídicos publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*. Foram ainda seleccionados outros documentos com estatuto oficial, por exemplo uma declaração do Primeiro-ministro português, relatórios e Comunicações da Comissão Europeia.

Ao nível europeu foi dado particular relevo ao *Programa Educação e Formação 2010* e ao *Processo de Copenhaga* através da leitura crítica dos relatórios

conjuntos do Conselho e da Comissão Europeia no sentido de identificar a lógica de construção das propostas políticas da Comissão Europeia, em particular do *Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)*.

A nível nacional, a análise incidiu, num primeiro tempo, sobre a *Iniciativa Novas Oportunidades* que visa explicitamente responder ao desafio de “modernização” do ensino profissionalizante. Compulsou-se, como material empírico, não só a declaração do Primeiro-Ministro por ocasião da apresentação pública da *Iniciativa* em 14 de Dezembro de 2005 em que explicita a ambição política relativa a esta iniciativa mas também a Resolução nº 173/2007 do Conselho de Ministros para procurar reconhecer na génese do processo político da Reforma da Formação Profissional a influência de orientações/ recomendações europeias que indiciassem um processo de Europeização das políticas nacionais.

Num segundo tempo, e a fim de demonstrar como é que a Europeização pode ser concretizada em instrumentos legais (tomados aqui como veículos privilegiados de comunicação e legitimação de opções políticas), reduziu-se o campo de análise e escolheu-se um documento normativo, no caso presente o *Quadro Nacional de Qualificações (QNQ)*, para fazermos uma comparação com o acto jurídico europeu correspondente, ou seja o *Quadro Europeu de Qualificações*. O objectivo a perseguir é o de identificar possíveis marcas de Europeização no *QEQ*, pelo que se construiu uma matriz de análise (Quadro 1) constituída por dois eixos: um eixo vertical com três secções (Especificações, QNQ e QEQ) e um eixo horizontal em que individualizámos um conjunto de especificações, isto é Princípio-base, Objectivos, Âmbito e Estrutura que servem de referentes à leitura comparada entre o *QEQ* e o *QEQ*.



## Capítulo I

### Revisão dos conceitos fundamentais: das explicações da construção europeia ao papel da Educação e Formação na União Europeia

#### 1. Introdução

Neste capítulo aborda-se o enquadramento teórico desta dissertação através da revisão da literatura sobre as teorias de integração europeia, os processos de “governança” a nível europeu, e a conceptualização de Europeização.

Faremos para tal, e em primeiro lugar (ponto 2.1), uma brevíssima incursão às principais teorias que procuram explicar o fenómeno da integração europeia com o objectivo de mapear alguns caminhos teóricos, sem que se pretenda isolar uma teoria específica de integração como explicação para o processo de desenvolvimento das políticas de Educação e Formação no seio da União Europeia.

Reveremos, de seguida (ponto 2.2), os modos de tomada de decisão a nível europeu, porque eles configuram a *praxis* política, isto é, a maneira como é construído o equilíbrio de poderes entre o centro, representado pelas instituições comunitárias, e a periferia representada pelos Estados-membros. Estes são aspectos particularmente úteis para a explicação do *modus faciendi* do processo político relativo à Educação e Formação.

Abordaremos ainda (ponto 2.3) o conceito de Europeização que, como a literatura disponível revela, é um conceito discutível, instrumental e “em progresso”. A comunidade científica parece ainda debater-se, como veremos, com a definição deste conceito que se configura como uma ferramenta teórica necessária para explicar como é que episódios que constituem a matriz das políticas europeias de Educação e Formação são apropriadas e transferidas (ou não) para o nível nacional.

No ponto seguinte deste capítulo (ponto 3) revisitaremos a génese e o desenvolvimento das políticas de Educação e Formação desde os anos fundadores, em que estas políticas tinham muito pouca visibilidade política, até aos primeiros anos do século XXI, quando a Educação e Formação ganham protagonismo integradas na Estratégia de Lisboa.

Neste jogo de espelhos que é construção europeia em geral e, em particular, a construção do Espaço Europeu de Educação e Formação, importa saber se estamos perante uma reflexão especular, ou seja, se não vamos conseguir ver a imagem destas

alterações reflectida nos Estados – membros, porque elas correm paralelamente ao que acontece a nível nacional, ou se estamos perante uma reflexão difusa em que as mudanças se reflectem em todas as direcções, no caso em estudo em todos os Estados-membros.

Assim, embora recorrendo a uma abordagem diacrónica para traçar a evolução das políticas educativas na EU (ponto 3.1), as dimensões que nos interessam aqui considerar são não só a natureza das alterações que têm tido lugar ao longo de décadas mas também os modos de governação que lhes estão associadas. Como veremos, o papel das políticas de Educação e Formação na UE tem vindo a mudar, em extensão e sentido, e este fenómeno é indispensável para se entender a dinâmica das políticas educativas da UE, em particular a mudança de paradigma que teve lugar a partir do ano 2000 (ponto 3.2) e perceber até que ponto os Estados-membros estão disponíveis para cederem a sua soberania numa das áreas que constitui um dos últimos bastiões do poder dos Estados.

O corolário de todo este processo é o jogo de poder entre dois actores principais: os Estados-membros e a Comissão Europeia. Os Estados – membros, desde sempre relutantes em ceder a sua soberania nesta área política, têm combatido ao longo de décadas a eventual convergência (ou homogeneização?) dos sistemas educativos que são percepcionados como um importante instrumento que influencia a consciência dos cidadãos relativamente ao passado histórico comum, que contribui para as alterações da divisão do trabalho ( papel comumente atribuído ao ensino profissional), e que tem uma influência não negligenciável sobre a formação de elites através do Ensino Superior. Como diz Candeias (2001)

Na escolarização assistimos à construção da modernidade, quer tal modernidade se reflecta na formação do Estado Nação contemporâneo através da imposição de uma língua e de uma história comuns, quer se trate também da construção de sociedades racionalmente organizadas e hierarquizadas em que a potenciação do desenvolvimento económico, político e militar, característico dos séculos XIX e XX, é levada aos limites máximos .(p.31)

Por outro lado, a Comissão Europeia, respaldada pelo Tribunal de Justiça Europeu, desempenha um papel vital na construção europeia já que a Comissão Europeia representa e defende o interesse comunitário, detém poderes executivos que partilha com o Conselho de Ministros, detém o poder de iniciativa legislativa, aplica as políticas e o orçamento comunitário e controla a aplicação dos Tratados.

Estas tensões históricas tiveram um novo desenvolvimento com o protagonismo ganho pelo *Programa Educação e Formação 2010* (ponto 3.2.1) e pelo *Processo de Copenhaga* (ponto 3.2.2), em particular pela aplicação do Método Aberto de Coordenação (MAC) que funciona não só como um poderoso instrumento para a convergência das políticas a nível europeu mas também como motor de reformas educativas nos Estados-membros.

## **2. Teorias explicativas da construção europeia**

Em 1972, Donald Puchala publicou um artigo relativo às questões de integração europeia no *Journal of Common Market Studies* em que se serviu da história do elefante e dos homens cegos para abordar as dificuldades que, então, caracterizavam o debate e o esforço de teorização da construção europeia.

Several blind men approached an elephant and each touched the animal in an effort to discover what the beast looked like. Each blind man, however, touched a different part of the large animal, and each concluded that the elephant had the appearance of the part he had touched. Hence, the blind man who felt the animal's trunk concluded that an elephant must be tall and slender, while the fellow who touched the beast's ear concluded that an elephant must be oblong and flat. Others of course reached different conclusions. The total result was that no man arrived at a very accurate description of the elephant. Yet each man had gained enough evidence from his own experience to disbelieve his fellows and to maintain a lively debate about the nature of the beast. (Puchala, 1972, p.267)

A história, alegadamente originária da Índia e usada no Ocidente desde o século XIX, é usada para ilustrar o facto de que a realidade pode ser interpretada em função de diferentes perspectivas, sugerindo assim que o que parece ser uma verdade absoluta se pode tornar numa verdade relativa. A metáfora cristaliza a natureza do fenómeno da construção europeia e as dificuldades da sua teorização, aspectos que uma vasta literatura tem abordado ao longo das últimas décadas e na qual se espelha a diversidade de perspectivas sobre as fundações teóricas deste fenómeno.

Quer isto dizer que os investigadores provenientes de diferentes áreas científicas (economia, política, ciências sociais) são como os homens cegos da metáfora: cada um deles investiga uma dimensão ou manifestação específica do fenómeno e, portanto, não existe uma teoria única que possa explicar o processo ou abarcar a dinâmica da integração europeia como um todo. É esta variedade de posições que exploraremos sinteticamente no ponto 2.1.

## 2.1 Teorias da integração europeia

O fenómeno da globalização tem sido objecto de debate e de teorização sob diferentes ângulos de análise, quer pelos territórios que abarca quer pela influência que tem alegadamente exercido nas transformações em curso das sociedades de todo o mundo. É um fenómeno polimórfico, ou seja, define-se como uma complexa interligação de dimensões económicas, sociais, políticas e culturais. Segundo Giddens (2000) “A globalização é política, tecnológica, e cultural, além de económica. Acima de tudo, tem sido influenciado pelo progresso nos sistemas de comunicação, registado a partir do final da década de 1960.” (p.22) Esta complexidade é também sublinhada por Santos (2002) ao afirmar que “...a globalização é, de facto, uma constelação de diferentes processos de globalização e, em última instância, de diferentes e, por vezes, contraditórias globalizações.” (p.7) Uma das dimensões da globalização situa-se no domínio político com a tendência para a (re) organização do Mundo em moldes sistémicos com a articulação em redes de tipo regional (p. ex. ASEAN, MERCOSUL, União Europeia) ou mundial (p.ex. FMI, Banco Mundial, OCDE). Estas organizações, geralmente associadas à chamada doutrina neoliberal e dotadas de elevados recursos financeiros, técnicos e organizacionais, exercem o poder a nível transnacional e “pressionam” os Estados para promoverem reformas políticas, económicas e socioculturais, ocasionando uma “nova geometria do poder” conforme diz Castells (2007): “O globalizar do capital, a “multilateralização” das instituições e o descentralizar da autoridade para governos regionais e locais ocasionam um nova geometria do poder, talvez induzindo numa nova forma de Estado, o Estado em rede.” (p. 471)

Desenvolve-se, assim, um cenário em que a acção dos Estados-Nação se vai tornando cada vez mais limitada diante de sociabilidades e lealdades que rompem com a articulação entre os Estados e sociedades nacionais, e de que a União Europeia (UE) é, muito provavelmente, a mais original configuração. Esta originalidade é, contudo, paradoxal porque, ainda segundo Castells (2007) “ A integração europeia é, ao mesmo tempo, uma reacção ao processo de globalização e a sua expressão mais avançada.” (p.474) Se a construção da União, neste sentido amplo, é um caso original e único no cenário político mundial, não é menos verdade que essa originalidade também tem estado presente no modo como a UE tem procurado criar condições favoráveis e dotar-se de uma capacidade acrescida para influenciar a direcção, o conteúdo e os efeitos das dinâmicas da globalização. Dale (2009) afirma mesmo que a globalização é um

referente importante na construção europeia e explica: "...‘globalization’ has been used as an exogenous referent by actors seeking to argue for the further Europeanization of governance capacity and deeper European economic integration." (p.27)

O estudo da integração europeia inicia-se e sistematiza-se a seguir à II Grande Guerra debruçando-se sobre o processo voluntário de tornar interdependentes as economias que até então tinham percorrido caminhos separados. A Declaração de 9 de Maio de 1950, redigida por Jean Monet e lida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da França Robert Schuman, constitui-se como o exemplo mais relevante deste movimento pelo significado político- económico de que se reveste, ou seja, a criação da Europa Comunitária que viria a ser formalmente instituída pelo Tratado de Paris (1951). Um extracto desse discurso ilustra a motivação (a paz na Europa), a estratégia (a comunitarização da actividade económica) e a visão (a construção da "federação europeia"):

A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. [...]

O Governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa. A comunitarização das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais constituíram as mais constantes vítimas. (para.4-6)

As teorias explicativas deste fenómeno integracionista são várias, quer económicas quer políticas, mas como diz Gilpin (2001) os factores económicos são determinados por normas, valores e interesses dos sistemas sociais e políticos em que as economias se integram.

Despite the growing importance of the market, historical experience indicates that the purpose of economic activities is ultimately determined not only by markets and prescriptions of technical economics, but also( either explicitly or implicitly) by the norms, values, and interests of the social and political systems in which economic activities are embedded. (p.12)

Embora construção europeia seja o exemplo de maior sucesso de coordenação política institucionalizada a nível internacional do mundo moderno, a verdade é que não existe consenso quanto à explicação da sua evolução. (Moravcsik 1993,p.473) Um exemplo recorrentemente citado destas diferenças conceptuais entre teóricos da integração europeia é, por exemplo, as interpretações feitas por juristas e politólogos: os primeiros favorecem os aspectos formais da União Europeia como organização

internacional, enquanto que os segundos salientam as características únicas da União Europeia que, dizem, a distinguem das organizações internacionais/globais como as Nações Unidas, a OCDE ou o Banco Mundial.

Sendo vasta a literatura sobre as teorias de integração, decidimos seleccionar aquelas teorias que são geralmente consideradas como as mais representativas da integração europeia: o neo-funcionalismo e o intergovernamentalismo.

### **Neo-funcionalismo**

A visão da UE como federação política, tal como percepcionada quer pela teoria do federalismo quer pela teoria do neofuncionalismo, constitui o objectivo do processo de integração europeu. Contudo, enquanto os teóricos do neo-funcionalismo entendem que a integração constitui um bem em si mesmo e que a federação deverá ser alcançada de forma gradual, politizando decisões técnico-económicas para atingir o objectivo final de uma união de Estados supranacional, os federalistas defendem um governo europeu com todos os poderes para executar as funções de regulação, de distribuição e redistribuição. Note-se que a ideia de federalismo, que fez escola nos anos 50 e 60 do século passado, desvaneceu-se nas décadas seguintes, tendo voltado à ribalta durante o debate sobre o Tratado Constitucional no início do século XXI.

A teoria do neo-funcionalismo aplicada ao caso europeu surgiu com Ernst Haas e a publicação da sua obra, *The Uniting of Europe* (1958), que durante décadas foi como que a “versão autorizada” dos estudos sobre a construção europeia. A sua principal característica é o papel-chave que atribui às instituições europeias que actuam sob a delegação de poderes outorgados pelos Estados, ainda que, de acordo com Haas citado por Benz e Zimmer (2008) a transferência de poderes para a Alta Autoridade ( mais tarde designada de Comissão) permitisse aos ministros dos Estados-membros ter no Conselho uma arena de acção a nível federal (ponto 3.1). Como diz Puchala (1999)

While institutionalists readily accept that European integration is structurally and procedurally complex, they nonetheless insist that the key to explaining how it is happening, and why it is happening, lies in understanding the influence of European institutions and the people who direct them. (p. 318)

Segundo Pollack (2005, p.16) o mais importante contributo do neo-funcionalismo foi a conceptualização que esta teoria fez do chamado “ Método Comunitário” que se caracteriza pelo monopólio do direito de iniciativa legislativa da Comissão Europeia, pelo recurso à votação por maioria qualificada no Conselho de

Ministros, pelo papel activo do Parlamento Europeu e pela uniformidade de interpretação do direito comunitário a cargo do Tribunal de Justiça Europeu.

### **Intergovernamentalismo**

Em 1965, quando o Presidente da França, Charles de Gaulle, deu instruções aos seus ministros para não participarem nas reuniões do Conselho por discordar da votação por maioria qualificada, provocou uma crise institucional que ficou conhecida como “crise do Luxemburgo” em virtude do compromisso aí alcançado com os restantes Estados- membros que ratificaram posição francesa. Assiste-se, então, a uma deriva intergovernamental que se acentuou com a entrada, em 1973, de novos membros (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido) e que foi reforçada com a criação do Conselho Europeu (1974). Na sequência destas alterações emergiu uma nova escola da teoria da integração - o intergovernamentalismo- que se caracteriza pela negociação entre os governos dos Estados-membros reunidos no Conselho o que levou Webb, citado por Pollack (2005) a dizer que “...the bargain and consensus building techniques which have emerged in the Communities are mere refinements of intergovernmental diplomacy.” (p. 17) Os intergovernamentalistas atribuem pouca influência às instituições supranacionais e, ainda que reconheçam o longo caminho percorrido desde a criação da Comunidade Económica até à realização da União Política, consideram -no um processo voluntário de integração, primeiro económica e depois política, entre os Estados-nação da Europa.

É relevante referir que no processo de integração, contrariamente ao que acontece nas relações de cooperação entre Estados, as relações de integração (económica e/ ou política) determinam sempre a limitação do exercício da respectiva soberania concretizado na transferência de poderes do nível nacional para o nível europeu e que, ao longo das décadas, tem evoluído de forma pendular quer no sentido da negociação intergovernamental quer na aplicação do método comunitário.

O relançamento do processo de integração europeia em meados dos anos 1980 reavivou o debate teórico que culminou com a publicação por Andrew Moravcski do artigo *Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach* . Tinha acabado de nascer o intergovernamentalismo liberal, assim definido por Moravcski (1993):

The liberal intergovernmental view seeks to account for major decisions in the history of the EC by positing a two stage approach. In the first stage, national preferences are primarily determined by the constraints and opportunities imposed by economic interdependence. In the second stage, the

outcomes of intergovernmental negotiations are determined by the relative bargaining power of governments and the functional incentives for institutionalization created by high transaction costs and the desire to control domestic agendas. (p. 517)

Relevante nesta teoria é o facto de esta abordagem considerar a integração não como um objectivo mas como um sistema resultante da convergência dos interesses nacionais, em particular os interesses económicos. Segundo Pollack (2005), o modelo de intergovernamentalismo liberal de Moravcski combina, a um tempo, a teoria liberal de formação de preferências nacionais, um modelo intergovernamental de negociação a nível da UE e um modelo de escolha institucional que enfatiza o papel das instituições internacionais. (p. 17) Na comparação que Moravcski (1993, p.518) estabelece entre o neo-funcionalismo e a sua teoria recortam-se os seguintes aspectos: a nível dos Estados membros, o neo-funcionalismo enfatiza o consenso tecnocrático enquanto o intergovernamentalismo liberal dá enfoque às lutas de coligação; o intergovernamentalismo liberal dá primazia às oportunidades de elevar o interesse comum e o neo-funcionalismo sublinha o papel do poder relativo e, finalmente, o neo-funcionalismo enfatiza o papel activo dos funcionários supranacionais na modulação dos resultados, enquanto o intergovernamentalismo defende a existência de instituições passivas e a autonomia dos líderes nacionais.

Em síntese, as teorias relativas à construção europeia procuram explicar um fenómeno que é complexo e resultante de uma evolução que nem sempre é livre de escolhos, como o demonstra a recente questão da adopção do Tratado de Lisboa e a subsequente ratificação nos Estados-membros.

## **2.2 Processos de “governança” a nível europeu**

O processo de tomada de decisão a nível europeu obedece a uma arquitectura institucional complicada que envolve, para além dos actuais vinte e sete governos nacionais dos Estados-membros, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. O equilíbrio de poderes entre estes actores principais é ainda condicionado por outros actores (por exemplo, governos a nível regional e local, parceiros sociais, organizações não-governamentais) que, aparentemente secundários, podem em determinadas momentos e circunstâncias determinar o destino das decisões. Algumas das áreas da acção política têm resistido à dinâmica de transplantação do poder do nível nacional para o nível europeu, p.ex. a Educação, enquanto que outras áreas, como o Ambiente, foram comunitarizadas na sequência de alterações do contexto internacional/global. Esta



resistência tem as suas profundas raízes no medo histórico que os Estados – membros partilham relativamente à divisão de competências com as instâncias comunitárias e que o Tratado de Maastricht (1992) terá eventualmente resolvido ao codificar o princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade e o princípio da necessidade que desempenham o papel de reguladores para garantir o respeito da repartição das competências. O princípio da subsidiariedade visa assegurar que a acção a nível comunitário seja mais eficaz relativamente à acção que possa ser tomada a nível nacional, regional ou local. Este princípio é complementado com os princípios da proporcionalidade e da necessidade que determinam, respectivamente, que a intensidade da acção deve estar relacionada com a finalidade prosseguida e que a acção da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objectivos do Tratado.

Para além da problemática da arquitectura institucional, há que destacar o (s) método (s) respeitantes à tomada de decisão política que têm evoluído ao longo dos últimos cinquenta anos desde a criação do Método Comunitário (MC) nos anos 50 do século XX até à adopção do Método Aberto de Coordenação (MAC) em 2000. Helen Wallace (2005) vai mais longe e advoga que a UE opera através de cinco possíveis variantes que elenca do seguinte modo: “... we set out five variants of the EU policy process: a traditional Community process; the EU regulatory mode; the EU distributional mode; policy coordination; and intensive transgovernmentalism.” (p.79).

Neste trabalho abordaremos três das cinco variantes que mais directamente interessam à área da Educação e Formação: o Método Comunitário, a coordenação política e o transgovernamentalismo intensivo.

Assim, na área da Educação e Formação, o Método Comunitário implica a partilha de poderes entre a Comissão Europeia, detentora do poder de iniciativa legislativa, o Conselho de Ministros que delibera por maioria qualificada e o Parlamento Europeu. Este processo foi iniciado com o Tratado de Maastricht (1992) que instituiu a triangulação do poder legislativo ao tornar o Parlamento Europeu um actor relevante para o processo de co-decisão. A co-decisão requer uma maioria qualificada no Conselho e uma maioria absoluta no Parlamento pelo que, em casos de dificuldade, é convocado um “comité de conciliação” com igual número de participantes do Conselho e do Parlamento.

Este é um processo legislativo standardizado que tem co-existido, contudo, com o que a literatura designa de *soft law* e, mais recentemente, com as *new governance tools*, ou seja o Método Aberto de Coordenação, que assenta na troca de boas práticas e

*benchmarking*. É útil mencionar, desde já, que a aplicação deste método não é uniforme no arco-íris das políticas sectoriais: os instrumentos utilizados vão desde directivas-quadro ao diálogo social. Certo é que, na generalidade, este método se caracteriza por ser de aplicação voluntária por parte dos Estados-membros, por estabelecer quadros de referência comuns e ser adaptável às circunstâncias nacionais. Por outro lado, contrariamente à aplicação da chamada *hard law*, constituída por regulamentos, directivas e decisões produzida ao abrigo do Método Comunitário e cuja aplicação é sujeita a sanções do Tribunal de Justiça Europeu, as decisões tomadas no âmbito do MAC não envolvem qualquer acção obrigatória por parte dos Estados-membros, Olsen (2008) diz, a propósito, no artigo intitulado *EU Governance : where do we go from here?*

The Open Method of Coordination (OMC) is also often mentioned as an example of “the new governance” in the European Union. The OMC is a “soft” method featuring agreed-upon standards, goals, guidelines, benchmarks, “best practice”, indicators, monitoring arrangements, and time tables, yet the member states are free to choose how they meet the requirements. There is some control through processes of blaming and shaming, but the Union has no legal enforcement capacity. (p.2)

Uma análise do modo de governação da Estratégia de Lisboa, conforme percepcionada e aplicada na área da Educação e Formação, reveste-se das características que Wallace (2005) definiu como “transgovernamentalismo intensivo” e que tem as seguintes características:

Intensive transgovernamentalism is characterized by:

- the active involvement of the European Council in setting the overall direction of policy;
- the predominance of the Council of Ministers (or an equivalent forum of national ministers), in consolidating cooperation;
- the limited or marginal role of the Commission;
- the exclusion of the EP and the ECJ from the circle of involvement;
- the involvement of a distinct circle of key national policy –makers;
- the adoption of special arrangements for managing cooperation, in particular the Council Secretariat;
- the opaqueness of the process, to national parliaments and citizens; but
- the capacity on occasion to deliver substantive joint policy. (pp. 87-88)

Em síntese, a “governação” a nível europeu na área da Educação e Formação é hoje muito diferente do que era a “cooperação política” entre os Estados-membros e a Comissão Europeia nas décadas de 70, 80 e 90 do século XX e esta evolução tem, como

veremos, implicações não só a nível europeu mas também a nível dos próprios Estados-membros.

### 2.3 A conceptualização de “Europeização”

Mais de três décadas após a publicação do artigo de Puchala (1972) *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, a metáfora do elefante e dos homens cegos poderia ser (re)utilizada para abordar o fenómeno de Europeização e as diferentes perspectivas que têm informado a sua conceptualização.

Um claro indicador da complexidade deste conceito é a relação entre Europeização e Globalização que Beck (1999) resume assim:

A ideia central é que *sem a Europa, não há resposta à globalização*. O que a Europa é ou deve ser não precisa ser produzido a partir do passado, mas deve ser politicamente projetado como resposta política às questões futuras, em todas as áreas temáticas: mercado de trabalho, ecologia, Estado social, migração internacional, liberdade política, direitos fundamentais. (pp. 271-272)<sup>1</sup>

A própria Comissão Europeia na Comunicação (2004) *A dimensão social da globalização – contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos* aborda esta ambivalência quando se perfila como região activa no controle da globalização “A Comissão considera que a UE pode e deve contribuir mais activamente para controlar a globalização de modo a que sirva simultaneamente objectivos sociais e económicos.” (p.4). Esta dimensão social é, aliás, reconhecida como uma das características específicas da EU, que conjuntamente com as dimensões política, económica e cultural, a tornam uma entidade diferente de organizações multilaterais como a OCDE ou a UNESCO.

Tendo em conta esta complexidade do conceito, procuraremos seleccionar uma definição que, nos capítulos que se seguem, possamos utilizar na análise do fenómeno da Europeização e das suas manifestações, no caso das suas manifestações em Portugal.

Assim, escolhemos utilizar outra imagem que não a de Puchala, que reflecte a mesma realidade, ou seja, a multiplicidade de interpretações do que constitui a “europeização” e que Johan Olsen condensou no artigo, publicado em 2002, *The many faces of Europeanization*.

Este artigo de Olsen (2002) é geralmente considerado seminal, já que uma vasta literatura tem vindo a ser produzida para responder à pergunta que Olsen (2002) formula e que serve de corolário a este artigo *Europeanization- a fashionable term, but*

---

<sup>1</sup> Sublinhado no original

*is it useful?* Para introduzir as três grandes tendências de teorização no campo de investigação relativo à Europeização (não nos atrevemos nesta fase a chamar-lhes “escolas”), recorremos ainda a Olsen que articulou uma tipologia declinada em cinco variantes e que, directa ou indirectamente, têm formatado as três tendências (faces) teóricas da Europeização:

A first step towards understanding Europeanization is to separate the different phenomena referred to by the term, that is, what is changing: I distinguish between five possible uses:

- *Europeanization as changes in external territorial boundaries (...)*
- *Europeanization as the development of institutions of governance at the European level (...)*
- *Europeanization as central penetration of national and sub-national systems of governance (...)*
- *Europeanization as exporting forms of political organization and governance that are typical and distinct for Europe beyond the European territory. (...)*
- *Europeanization as a political project aiming at a unified and politically stronger Europe. (Secção: Europeanization: what, how, why?)*

A primeira grande tendência, que adopta o conceito de transferência do nível europeu para o nível nacional, inclui autores como Cowles, Caporaso e Risse (2001) definem Europeização como governação “...the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance” (p.4) para partirem para o impacto que estas estruturas de governação têm nos sistemas legais nacionais e nas administrações nacionais, regionais e locais, impacto que conduz à sua adaptação ao nível nacional. A fim de abordar os complexos efeitos da Europeização, propõem uma tipologia de análise da adaptação a nível nacional em três etapas em que a 1ª e 2ª etapas se focalizam na Europeização e no grau de (des) ajustamento (*goodness of fit*) enquanto que a 3ª Etapa diz respeito às estratégias dos actores e instituições envolvidos no processo de transferência do plano europeu para o plano nacional.

Segundo esta tipologia, na primeira etapa é feita a identificação dos episódios de Europeização: normas formais e informais, regras, regulamentos, procedimentos e práticas; na segunda etapa identifica-se, por um lado, o grau de (des) ajustamento (*goodness of fit*) entre o processo de Europeização e, por outro lado, o contexto institucional, regras e práticas a nível nacional; e a terceira etapa que considera os

factores estruturais que podem facilitar ou bloquear as mudanças, ou seja: múltiplos pontos de veto, instituições facilitadoras e culturas de cooperação. Como diz Caporaso (2005) num artigo posterior "... the model is close-looped, since the domestic outcomes feed back into the process of Europeanization, but [...] the analysis is basically terminated with domestic adjustments".(p. 8)

A segunda grande tendência reforça a relação sistemática entre o nível europeu e o nível nacional e encontra-se na proposta de conceptualização de Börzel (2003) que defende que os governos nacionais actuam como intermediários neste processo, estabelecendo-se deste modo uma relação, que poderíamos definir como orgânica, entre o estágio de decisão política a nível europeu e o estágio da implementação do processo político europeu a nível nacional:

Two-level game approaches establish a systematic relationship between domestic and European politics, with the national governments functioning as the core intermediators between the two. Furthermore, two-level game approaches provide a link between the shaping (decision making) and the taking (implementation) stage of the European policy process. (p.4)

Börzel e Risse, (2003) reelaboraram algumas das hipóteses sobre as condições necessárias para que aconteçam mudanças a nível nacional como resposta à Europeização. A primeira condição é a de que haja desajustamento (*misfit*) por um lado, entre os processos, políticas e instituições a nível europeu e, por outro lado, os processos, políticas e instituições a nível nacional. A segunda condição é a de que haja agentes facilitadores que respondam à pressão para a adaptação ser feita, induzindo assim a mudança. Os autores explicitam os dois tipos de desajustamento que exercem pressão sobre os Estados membros, a saber, o desajustamento ao nível das políticas (*policy misfit*) e institucional (*institutional misfit*). São, contudo, necessários factores facilitadores que sirvam de catalisadores ao processo de mudança a nível nacional, isto é, actores a nível nacional que tenham poder para levar a cabo as mudanças e instituições que providenciem os recursos necessários às mudanças. Partindo destas premissas, Börzel e Risse desenham duas lógicas indutoras de mudanças a nível nacional:

We have introduced two pathways leading to domestic changes which are theoretically grounded in rationalist and sociological institutionalisms, respectively. On the one hand, [...] emphasizing the absence of veto points and the presence of supporting institutions as the main factors facilitating change. On the

other hand,[...] focusing on norm entrepreneurs as “change actors” and the presence of a cooperative political culture as the main mediating factors. (p.74)

A caracterização da terceira tendência, que parece ter em Claudio M. Radaelli o mais representativo dos teorizadores do conceito de Europeização, exige uma abordagem que, não sendo claramente exaustiva, possa ser minimamente compreensiva porque a definição que faz do conceito de Europeização determina as considerações metodológicas a ele associadas. Radaelli (2003) vê em Ladrech o precursor da definição do conceito de Europeização como processo e assume-se como seu seguidor, embora critique o facto da definição de Ladrech enfatizar as organizações em detrimento dos indivíduos e de limitar o objecto da Europeização à políticas e às tomadas de decisão a nível nacional. Consequentemente, a definição de Radaelli sublinha a importância da mudança na lógica do comportamento político, refere a assimilação das políticas pelos Estados –membros, e ao referir-se às políticas públicas e à política europeia amplia o conceito de “governança”.

Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies. (p.30)

Para além de dizer “o que é a Europeização”, Radaelli faz a separação de águas entre este e outros conceitos contíguos para dizer “o que não é a Europeização”. Por exemplo, Europeização não é “convergência” porque, argumenta, a convergência é uma “consequência” e a Europeização é um “processo”. Para além disso, Europeização não deve ser confundida com “harmonização” já que os Estados-membros podem optar por diferentes tipos de mudança o que deixa em aberto o princípio da diversidade. Finalmente, Europeização não é “integração política” embora a Europeização não aconteça sem que a integração europeia tenha lugar. (p.33)

Em termos metodológicos Radaelli propõe a construção de uma matriz que deve incluir os domínios da Europeização, ou seja o que é europeizado- estruturas políticas, estruturas de representação, políticas públicas ou estruturas cognitivas e normativas- e o nível de mudança, isto é a extensão e direcção da mudança. Radaelli e Pasquier (2006) alertam, contudo, para algumas questões que merecem especial atenção, a saber a necessidade de fazer acompanhar a investigação sobre os efeitos da Europeização por uma análise do contexto e, a fim de evitar falácias na investigação, a aplicação de uma lógica

ascendente (*bottom- up* ou *inside- out*) em vez da lógica descendente (*top down* ou *standard model*).

Instead of starting from EU policy/politics as independent variable and tracking down the consequences for domestic institutions, policies, and politics, it [the bottom up approach] starts and finishes at the level of domestic actors. The idea is to start from actors, problems, resources, policy style, and discourses at the domestic level [...]. By using time and temporal causal sequences, a bottom up approach checks if, when, and how the EU provides a change in any of the main components of the system interaction. (p. 41)

Em síntese, esta revisão de conceitos ajudou a identificar alguns dos principais tópicos que têm vindo a constituir o “campo” de análise relativa à construção europeia sob a dupla vertente das teorias explicativas da integração europeia, processo em que em que os Estados têm vindo a transferir voluntariamente áreas de soberania nacional para o nível europeu, e da vertente da Europeização, ou seja do modo como os Estados-membros assimilam as políticas e os “modos de fazer” europeus. A complexidade deste duplo processo pode ser exemplificada pelo caminho percorrido pela Educação e Formação desde os anos fundadores até ao presente, e é dessa evolução que nos ocuparemos no ponto 3.

### **3. A Educação e Formação na União Europeia**

O desenvolvimento diacrónico das políticas de Educação e Formação segue a periodização utilizada por Pépin (2005)<sup>2</sup> em *The history of European cooperation in education and training* que identifica cinco períodos, a saber:

- 1º Período: A Europa da Educação antes do envolvimento da Comunidade Europeia (1948-68)
- 2º Período: Os primórdios da cooperação comunitária na área da Educação (1969-84)
- 3º Período: Do lançamento dos programas comunitários à inclusão da Educação no Tratado (1985-92)
- 4º Período: Rumo à Sociedade do Conhecimento (1993-99)
- 5º Período: A centralidade da Educação e a Formação na estratégia económica e social da União para 2010 (2000-)

---

<sup>2</sup> Existem outras periodizações disponíveis, por exemplo Anders Hingel (2001), Heiko Walkenhorst (2005) ou Fátima Antunes (2008) mas adoptámos esta periodização porque se constitui como que a “versão autorizada” da história da cooperação europeia dos últimos 30 anos uma vez que é uma publicação da Comissão Europeia.

### **3.1 Sinopse do desenvolvimento das políticas de Educação e Formação**

Caracterizaremos, de seguida, os quatro primeiros períodos e remetemos para o ponto seguinte deste capítulo (3.2) a descrição do 5º período, uma vez que é no seu quadro político-temporal que se desenrolam os episódios a analisar no remanescente deste trabalho.

#### **1ª Período: A Europa da Educação antes do envolvimento da Comunidade Europeia (1948-68)**

Este 1º Período caracteriza-se pelo domínio da Formação Profissional no palco europeu o que eventualmente se justifica por duas ordens de razão: a prioridade política dada à economia e o facto de os Estados-membros recusarem a ingerência da Comunidade na área da Educação. Num discurso proferido em 1983 por H. C. Jones, citado por Pépin (2005), refere-se a esta situação:

The lack of any political or legal impetus during this initial foundation period, so undoubtedly influenced by De Gaulle's personal conception of Europe, reflected the uneasiness of the then six member States to brook any interference with areas, of which education was but one, which lie in the very heartland of public sensitivity about the idea of national sovereignty. (p.45)

O tratamento dado ao subsistema da Formação Profissional é diferente, como demonstra o art.º 128 do Tratado de Roma que previa uma “política comum” de Formação Profissional. Esta política deveria responder às necessidades de formação e requalificação dos trabalhadores numa altura em que se assistia à crise das indústrias do carvão e aço. A primeira tentativa para concretizar esta política comum foi a adopção pelo Conselho de Ministros de uma decisão que estabelecia os dez princípios gerais que deveriam enquadrar a sua implementação. Os resultados atingidos foram limitados ainda que se destaque a criação do Comité Consultivo da Formação Profissional que institucionalizou a parceria entre Estados-membros e parceiros sociais na implementação das políticas de formação profissional.

#### **2º Período: os primórdios da cooperação comunitária na área da Educação (1969-1984)**

A cooperação política na área da Educação inicia-se com a realização da 1ª reunião dos Ministros da Educação, em 16 de Novembro de 1971, que se revestiu de um cariz eminentemente intergovernamental. Só em 1976 os Ministros da Educação se reuniram no âmbito do Conselho e, desde então, os actos adoptados passam a ter uma



natureza mista, isto é intergovernamental e comunitária. Decorrente deste impulso surgem alguns documentos estratégicos, de que se destaca a Comunicação da Comissão ao Conselho *Education in the European Community* (1974) que se revelaria decisiva para a reflexão sobre um conjunto de decisões a adoptar para a cooperação política na área da Educação.

Estavam lançadas as bases para o primeiro programa de acção comunitária na área da Educação que veio a concretizar-se com a resolução do Conselho de Ministros de 1976 suportado por um orçamento relativamente modesto (14 ECU milhões), como citado em Pépin (2005), para o período de 1980-1985. As expectativas que este programa gerou foram, contudo, goradas pela crise institucional de 1978-1980, crise que foi provocada sobretudo pelo governo dinamarquês que recusava o Método Comunitário, alegadamente induzido pela Comissão nas suas iniciativas, e defendia o Método Intergovernamental.

A crise só foi ultrapassada em 1981, quando o Conselho se voltou a reunir e deu particular enfoque à relação entre Educação e Formação Profissional no contexto das políticas de emprego, dos efeitos demográficos nas mudanças dos sistemas educativos nacionais e do reconhecimento de diplomas e períodos de estudo no estrangeiro. Esta refocagem nas políticas de Formação Profissional será reforçada, primeiramente, pela adopção pelo Conselho de Ministros da Educação da resolução de 1982 relativa à formação dos jovens para entrarem na vida activa. Segue-se a adopção, em 1983, de uma resolução conjunta dos Ministros da Educação e Ministros do Emprego e Assuntos Sociais estabelecendo uma relação intrínseca entre Formação e trabalho. Assiste-se, assim, no início dos anos 1980 à consagração da Formação Profissional como instrumento privilegiado para a consecução das políticas económicas e sociais da Comunidade e que Antunes (2008), interpreta da seguinte maneira:

entre os meados da década de setenta e o início da década de noventa, e no contexto de instituições comunitárias como o Conselho Europeu, teve lugar a construção e explicitação de um conjunto de entendimentos comuns aos, e orientações para os, Estados-membros tendentes a estabelecer uma matriz discursiva que redefine a educação em torno de um conjunto de vectores ou pólos discursivo-ideológicos. (p.18)

### **3º Período: Do lançamento dos programas comunitários à inclusão da Educação no Tratado (1985-92)**

O ano de 1985 marcou o início de um novo período na história da integração europeia que é comumente designado como “era Delors”. Foi, aliás, durante este

período que surgiram documentos que se iriam tornar marcos políticos no processo da construção europeia tais como o *Livro Branco sobre o Mercado Interno (1985)* ou o *Acto Único Europeu (1986)*.

Um episódio, em concreto, irá mudar o cenário europeu relativamente à Educação. Referimo-nos ao caso protagonizado por Françoise Gravier uma estudante francesa a quem foi recusada a frequência de um curso de arte numa instituição de ensino superior não- universitário na Bélgica. Na sequência desta recusa, Gravier invocou o princípio de não discriminação no processo judicial que levantou e que chegaria ao Tribunal de Justiça Europeu com o nº 293/83.

O acórdão do Tribunal de Justiça Europeu (TJE) relativamente a este caso baseou a sua decisão na interpretação do termo "formação vocacional" ampliando o conceito de "vocacional" para nele incluir o ensino universitário. Tal decisão justificou as posteriores iniciativas legislativas por parte da Comissão na área da Educação, ou seja, as decisões que criaram os diferentes programas de acção na área da Educação e Formação, como por exemplo Erasmus, Petra, Lingua.

Não sendo o objectivo deste trabalho analisar estes programas relevaremos apenas aqueles aspectos que os determinaram e que os caracterizaram. Em primeiro lugar, e no que diz respeito ao plano político, estes programas foram enquadrados por duas grandes preocupações comunitárias: por um lado, o desenvolvimento do Mercado Interno que determinou o papel-chave dos recursos humanos em que a educação parece estar ao serviço da economia e, por outro lado, o desafio que constituía aproximar os cidadãos da Europa, ou seja educação ao serviço da construção da "Europa das pessoas". Desde então, o processo de desenvolvimento das políticas de Educação e Formação têm mantido um movimento entre estes dois pólos, tendo na Estratégia de Lisboa (2000-2010), como adiante se verá, o seu momento mais significativo. Em segundo lugar, e em termos da sua implementação, todos estes programas foram iniciativas legislativas da Comissão, na sequência da jurisprudência do TJE relativamente ao caso Gravier e outros, e que decisões do Conselho de Ministros e do Parlamento adoptaram em regime de unanimidade.

Finalmente, e no que se refere à operacionalização dos programas, esta foi feita através do intercâmbio de informação, projectos-piloto, troca de boas práticas, projectos de mobilidade etc., sendo promovida a cooperação transnacional ao nível dos indivíduos sejam eles estudantes, professores ou formadores, e os estabelecimentos de ensino e formação. Estes programas, de participação voluntária e dirigidos aos agentes no

terreno, promoviam a criação de redes transnacionais e exerceram pressão, ainda que indirectamente, sobre os sistemas nacionais. Em síntese, e tendo em conta estes vários factores em presença, o impacto destes programas nos sistemas nacionais de Educação e Formação é hoje geralmente considerado negligenciável ( Ertl, 2006):

Overall, the impact of Community policies on national systems of education and training was limited because of the modest and fragmented nature of Community projects and also because the unclear legal foundation allowed the Member States to interpret and implement Community policies selectively. (p.9)

Este período culminaria com a integração da Educação no Capítulo 3 (Políticas Sociais) do Tratado de Maastricht, abarcando pela primeira vez a totalidade do sistema educativo. Aí se referem explicitamente os diferentes níveis da educação, ensino escolar e ensino superior, no art.º 126 e a Formação no art.º 127, os quais determinariam os termos da cooperação entre os actores políticos em presença, isto é a Comissão Europeia, os Estados-membros, o Parlamento Europeu e também o recém – criado Comité das Regiões. Ao consagrar o princípio da subsidiariedade e promovendo as competências partilhadas, estes dois artigos excluem qualquer harmonização dos sistemas educativos, utilizando procedimentos de co-decisão e de recomendações aos Estados-membros a serem adoptadas por maioria qualificada. No que concerne à Educação o Tratado dá especial enfoque à dimensão do contributo da Comissão assim descrita:

A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística. (art.º 126, para. 1)

Quanto à Formação Profissional, é de realçar a alteração de estatuto que é consagrada no art.º 127 porque, enquanto no art.º 128 do Tratado de Roma esta área de intervenção política era considerada uma “política comum” sujeita a uma votação de maioria simples, agora o legislador atribui à Comunidade o desenvolvimento de “uma política de formação profissional” mas dá à Comissão o papel de apoiar e complementar a acção dos Estados-membros, utilizando a votação por maioria qualificada no Conselho.

A Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-Membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional. (art.º 127, ° para.1)

#### **4º Período: Rumo à Sociedade do Conhecimento (1993-99)**

Desde a adopção do Tratado de Maastricht até ao fim desta década, a União procedeu ao maior alargamento de sempre da sua história de 50 anos de paz e progresso, enquanto que no horizonte já se perfilavam alterações societais de relevo que decorriam da globalização em curso, em parte propiciada pela ampla e sistemática utilização das tecnologias de informação. A apresentação por parte da Comissão do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego* (1993) marcou o ritmo dos anos 90 do século passado ao identificar a emergência de um novo modelo de desenvolvimento para a União em que a Educação e a Formação são vistos como os catalisadores de uma sociedade em mudança.

Lifelong education is therefore the overall objective to which the national educational communities can make their own contributions. Difficult choices will have to be made between increasing university capacity or quality, between higher education and vocational paths. However, each country should be aiming towards universally accessible advanced vocational training. (p.17)

Em 1995, a Comissão publica outro documento-base o *Livro Branco Ensinar e Aprender rumo à Sociedade do Conhecimento* que é imprescindível para se entender como é que a “aprendizagem ao longo da vida” vai fazendo o seu caminho, através de iniciativas como o *Ano Europeu da Aprendizagem ao Longo da Vida* (1996) ou a Comunicação da Comissão *Towards a Europe of Knowledge- guidelines for future action in the areas of education, training and youth* (1997), até se tornar o conceito-chave da Estratégia de Lisboa (2000). Estas iniciativas tiveram o mérito de desocultar as questões-chave da Educação e Formação em era de globalização ao sublinharem a necessidade de todos, e cada um dos indivíduos por si, criarem uma trajectória de aprendizagem ao longo da vida em que ressalta como principal objectivo o desenvolvimento e a actualização de competências em função das alterações económicas e tecnológicas. Esta é a visão de Antunes (2008) que diz estas iniciativas “concorreram para sublinhar a percepção de um papel vital da educação e formação no contexto das prioridades e das políticas da União crescentemente centradas na preocupação da promoção da competitividade da economia europeia.” (p.20)

É também neste contexto que, no decurso dos anos 1990, se assiste à transformação dos programas comunitários em duas fases distintas, respectivamente em 1993/1994 e em 1997. A primeira fase teve uma dimensão mais quantitativa do que qualitativa já que fundiu os programas da geração anterior em dois grandes programas, mantendo os objectivos anteriores mas alargando o raio de acção dos programas (por

exemplo a integração do ensino escolar). Assinala-se também uma clara estratégia de racionalização de meios e uma tendência para agregar as acções em dois grandes eixos de intervenção, ou seja, incluem-se as acções na área da Educação no programa *Sócrates* enquanto que as acções na área da Formação profissional são incluídas no programa *Leonardo da Vinci*. Como diz Pépin (2005) “The two programmes [...] differed greatly in terms of both approach and structure. One common feature [...] was however that they did not depart significantly from their predecessors.” (p.167)

A segunda fase da transformação destes programas comunitários, de cariz mais qualitativo, tem lugar em 1997 relativamente aos programas de duração prevista de 2000 – 2006. A Comunicação da Comissão *Towards a Europe of Knowledge* (1997) lançou o debate sobre a consolidação dos programas comunitários nas áreas da Educação, Formação e Juventude com o objectivo de responder à prioridade política da União de criar uma “Europa do Conhecimento” e, simultaneamente, responder ao desafio da inclusão progressiva de mais países participantes. O quadro referencial que presidiu à elaboração dos novos programas elegeu como principais vectores o princípio da aprendizagem ao longo da vida, o uso das tecnologias de informação e comunicação, a disseminação de “boas práticas” e a integração dos socialmente desfavorecidos.

Em termos gerais poderá dizer – se que esta segunda fase reflecte a situação ambivalente criada a nível europeu, ou seja por um lado a pressão para a convergência dos sistemas decorrente da mobilidade das pessoas no interior das fronteiras da UE e, por outro, lado a insistente posição dos Estados-membros em manterem as suas responsabilidades de regulação dos respectivos sistemas.

Em conclusão, o desenvolvimento das políticas de Educação e Formação a nível europeu, desde a criação da Comunidade Europeia em 1951 até ao fim do século XX, caracteriza-se por duas importantes especificidades. A primeira diz respeito ao facto da Educação ter chegado relativamente tarde à ribalta das políticas europeias, ou seja, só nos anos 80 do século XX quando a jurisprudência abriu o caminho à sua instauração como política comunitária no Tratado de Maastricht (1992). A segunda refere-se à Formação Profissional que, pelo contrário, aparece consagrada já no Tratado de Roma (1957) onde o art.º 128 previa a execução de uma política comum de Formação Profissional com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento das economias nacionais e do mercado comum.

Não surpreende, pois, que a evolução do Ensino e Formação Profissionais (EFP) se tenham revestido de características distintivas ao longo dos cinquenta anos da

construção europeia. A análise desta evolução revela que uma destas características foi a expansão gradual do conceito de Ensino e Formação Profissional que, inicialmente, se referia à escolaridade obrigatória no contexto da transição dos jovens para a vida activa, que passou a abarcar o Ensino Superior a partir dos anos 80 e que, finalmente, se reconfigurou à luz do princípio de aprendizagem ao longo da vida no fim dos anos 90 do século XX. A outra especificidade é o facto de o EFP ter sido um instrumento das políticas sociais numa fase inicial e, posteriormente, ser interpretado como um instrumento da modernização das economias com a finalidade de atingir o objectivo óptimo da CE/UE de estabelecer a livre circulação de pessoas no espaço comunitário. Este desiderato torna a problemática das qualificações profissionais e os diferentes métodos utilizados para as abordar, o *vortex* deste processo.

Este cenário modificar-se-ia no decorrer dos anos 1990 em resultado das alterações económico-sociais a que se vinha assistindo, tanto a nível global como a nível europeu, e à penetração de conceitos como “Sociedade do Conhecimento” e “Aprendizagem ao Longo da Vida” (ALV) no discurso público e no discurso político, condições que propiciaram a abordagem integrada a nível europeu das políticas de Educação e Formação no âmbito da Estratégia de Lisboa.

### **3.2 A Estratégia de Lisboa (2000-2010): mudança de paradigma na área da Educação e Formação**

A *Estratégia de Lisboa*, lançada durante a Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia (1 Janeiro-30 de Junho de 2000), tornou-se a agenda política da UE por excelência para o período de 2000-2010 conforme às *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 de Março de 2000*

A União atribuiu-se hoje um novo objectivo estratégico para a próxima década: tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. (para. 5)

Este novo objectivo estratégico alavancou a mudança do paradigma da cooperação política na área da Educação e Formação da União em resposta aos Chefes de Estado e do Governo que definiram em Lisboa o papel que os sistemas educativos e de formação deveriam desempenhar na meta estabelecida para 2010

O Conselho Europeu solicita ao Conselho (Educação) que proceda a uma reflexão geral sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas educativos, que incida nas preocupações e prioridades comuns e simultaneamente respeite a diversidade nacional, com vista a contribuir para os processos

do Luxemburgo e de Cardiff e a apresentar um relatório geral ao Conselho Europeu na Primavera de 2001. (para.27)

Esta reflexão envolveu, em primeiro lugar, os objectivos dos sistemas educativos e de formação que se queriam adaptados não só à exigências da sociedade do conhecimento como também à necessidade de um maior nível e qualidade do emprego, tendo-se tornado a “Aprendizagem ao Longo da Vida” o princípio enquadrador da Estratégia de Lisboa e o *leitmotiv* da acção comunitária e da cooperação da UE. Esta alteração de paradigma tem sido comentada sob várias perspectivas, como por exemplo Pacheco (2009)

Ao valorizar a educação e formação como traves-mestras da mudança, a globalização reforça os fundamentos da teoria do capital humano, em que se acentua a visão da educação como processo de formação social, orientada para mercados competitivos, clamando que as organizações educativas devem responder a desafios imediatos do mundo económico. (p.109)

Os Chefes de Estado e de Governo solicitavam, pois, um processo de “modernização” dos sistemas de Educação e Formação e acompanhavam esse desiderato de um conjunto ambicioso de metas quantificadas. Para além disso, os Chefes de Estado e de Governo convidavam o Conselho (Educação) a adoptar um novo método de trabalho que iria alterar profundamente os mecanismos de cooperação a nível europeu:

A consecução do objectivo estratégico será facilitada pela aplicação de um novo método aberto de coordenação conduzindo à divulgação de melhores práticas e favorecendo uma maior convergência no que respeita aos principais objectivos da UE. (para. 37)

O Método Aberto de Coordenação é, essencialmente, constituído pelos seguintes elementos: a identificação e a definição comum de objectivos adoptados pelo Conselho (Educação), a definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas directrizes) e o «benchmarking», ou seja, a comparação dos desempenhos dos Estados-Membros e a troca de boas práticas sob o controlo da Comissão. O Método levantou, desde logo, dúvidas e gerou reacções apaixonadas por parte dos Estados – membros que estavam conscientes das implicações deste Método na criação de uma “regulação supranacional” dos sistemas educativos nos respectivos países e que, por isso, reclamavam da legitimidade e legalidade do processo iniciado em Lisboa, como foi caso da Alemanha e do Luxemburgo. Refira-se, a propósito, que pela primeira vez o conceito de “convergência” é aplicado à área da Educação e Formação e é utilizado num documento que, apesar de não ser um acto jurídico, exprime a vontade política dos

Chefes de Estado e de Governo e passou a ser utilizado como sinónimo da nova etapa do processo de construção do Espaço Europeu de Educação e Formação.

Em cerca de quarenta anos de “cooperação política” europeia na área da Educação e Formação um longo caminho foi percorrido. Como vimos, esta cooperação começou por se revestir de um carácter puramente intergovernamental e difuso nos anos 70, ganhou estatuto político no seio da Comunidade Europeia ao ser codificada no Tratado de Maastricht (1992) e iniciou uma nova etapa em 2000 através da “coordenação estruturada” rumo à “convergência” dos sistemas educativos. A história desta evolução não poderia deixar de ter marcado geneticamente a “cooperação política” que apresenta actualmente um carácter híbrido, ou seja caracteriza-se por ser o resultado de duas dinâmicas que se complementam.

- a) Uma dinâmica, de carácter predominantemente comunitário, que actua segundo uma abordagem ascendente, ou seja da base para o topo ( *bottom up approach* ) através da lógica de programas de acção, sendo o actual *Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida* sucessor dos programas de acção comunitária dos anos 80 e 90. O público-alvo deste Programa são, *lato senso*, os aprendentes e as instituições de ensino e formação que actuam ao nível do terreno através da ligação em rede e de parcerias estratégicas com a sociedade civil;
- b) Outra dinâmica, de carácter predominantemente intergovernamental e sistémico, que actua numa abordagem descendente, ou seja do topo para a base ( *top down approach* ) e corporizada no *Programa Educação e Formação 2010* e no *Processo de Copenhaga* através da definição de metas e objectivos comuns pelos Ministros da Educação, monitorização e avaliação das políticas de Educação e de Formação pela Comissão Europeia, através de indicadores e *benchmarks*, com a finalidade de fazer gradualmente convergir os sistemas europeus.

Esta alteração do paradigma da cooperação política que se tem vindo a ser implementada desde 2000 é percebida como a implantação de uma regulação supranacional que autores, como Antunes (2008), constataam “... é a constituição formal e explícita de um nível de governação supranacional como *locus* de inscrição das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação.” (p.24)



Procederemos, de seguida e de forma breve, à análise da implementação a nível europeu do *Programa Educação e Formação 2010* e do *Processo de Copenhaga*.

### **3.2.1. O Programa Educação e Formação 2010**

Em Março de 2001, foi apresentado ao Conselho Europeu de Estocolmo o Relatório do Conselho (Educação) ao Conselho Europeu *Os objectivos futuros concretos dos sistemas de Educação e Formação (2001)* que apresentava um conjunto de treze objectivos concretos agrupados em redor de três grandes metas estratégicas, a saber, a qualidade/eficácia, o acesso, e a abertura ao exterior dos sistemas educativos. Em consequência deste relatório, o Conselho (Educação) adoptou em 2002 um *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa* designado *Programa Educação e Formação 2010* a partir de 2005.

A implementação do *Programa E&F2010* é monitorizada a nível europeu através de dois tipos de instrumentos: os Relatórios Conjuntos da Comissão e do Conselho, produzidos de dois em dois anos e organizados com base nos relatórios nacionais e nos documentos de trabalho da Comissão Europeia, e os relatórios anuais<sup>3</sup> produzidos pela Comissão com base nos resultados evidenciados por indicadores e *benchmarks* adoptados pelo Conselho (Educação). Estes dois tipos de relatórios são instrumentos complementares de monitorização uma vez que descrevem o estado – da – arte, identificam os desafios a enfrentar e propõem medidas para atingir os objectivos fixados funcionando, assim, como roteiros para a consecução dos objectivos a nível nacional e europeu. Até 2009 foram produzidos quatro relatórios baseados nos indicadores e *benchmarks* e três relatórios conjuntos do Conselho e da Comissão

Os possíveis impactos do *Programa Educação e Formação 2010* a nível nacional são reportados nos relatórios nacionais que identificam as alterações levadas a efeito nos diferentes países em função dos treze objectivos do programa de trabalho e que Nóvoa e deJong-Lambert, citados por Ertl (2006), entendem que não podem ser desvalorizados já que são um importante instrumento para a formulação de políticas “...the idea of building ‘comparable indicators’ is best understood as a powerful way of formulating educational policies” (p.16)

---

<sup>3</sup> Não analisaremos estes relatórios porque não trataremos desta dimensão do Método Aberto de Coordenação no âmbito deste trabalho.

Analisaremos os relatórios conjuntos do Conselho e da Comissão em função dos objectivos desta dissertação porque é instrumental perceber como é que o Ensino e Formação Profissionais (EFP) se integram no *E&F2010*. Consequentemente, fizemos destes relatórios uma leitura focalizada nas referências ao *Processo de Copenhaga* e ao Ensino e Formação Profissionais procurando, em particular, identificar qual foi a génese do *Quadro Europeu de Qualificações*.

### **Primeiro Relatório Conjunto do Conselho da União e da Comissão Europeia (2004): a urgência das reformas necessárias para o sucesso da Estratégia de Lisboa**

Este primeiro Relatório parte do seguinte axioma: “Os recursos humanos constituem o principal património da União Europeia, sendo essenciais para a criação e transmissão do saber e um factor determinante do potencial de inovação de cada sociedade.” (p. 4, para.1)

Considerando esta centralidade dos recursos humanos, o Relatório urge à concretização do princípio da aprendizagem ao longo da vida e apela à adopção de referenciais e princípios europeus comuns, em particular um quadro europeu que sirva de referência comum para o reconhecimento das qualificações e competências como condição necessária ao desenvolvimento de um mercado de trabalho europeu e da cidadania europeia.

Na Secção I do Relatório “Muito há ainda a fazer em pouco tempo” (p.10-21) assinalam-se os primeiros resultados concretos do *Processo de Copenhaga* mas reconhece-se que uma das áreas problemáticas em matéria de Ensino e Formação profissionais reside na questão da “...transparência, qualidade e reconhecimento de competências e qualificações ” (p. 14, para.1.1.3).

Por fim, na Secção III “ Elevar o estatuto do Programa Educação e Formação para 2010”, o Relatório constata a necessidade de haver coerência entre as diferentes iniciativas no domínio da Educação e Formação a fim de que a acção no seu conjunto seja visível e tenha impacto. Propõe, por isso, que seja feita a integração das acções a nível europeu relativas ao Ensino e à Formação profissionais até 2006. (p.31)

### **Segundo Relatório Conjunto do Conselho da União e da Comissão Europeia (2006): um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa**

A introdução deste segundo Relatório parece mudar o sentido das prioridades dos anos anteriores ao sublinhar a posição do Conselho e da Comissão relativamente ao

duplo papel — social e económico — que os sistemas de educação e de formação devem ter em cada país e na dimensão social da Europa.

A revisão da implementação do *Programa E&F2010* no período 2004-2006 aponta para a constatação de que “estratégia de Lisboa é um factor de desenvolvimento das políticas nacionais de educação e de formação” (p. C 79/3) e apura que as reformas estão a avançar a nível nacional. Permanecem, contudo, algumas áreas em que a evolução é mais lenta ou de geometria variável como é o caso das políticas de aprendizagem ao longo da vida. De facto, embora um elevado número de países já tivessem em 2006 definido políticas relacionadas com a aprendizagem ao longo da vida, constata que o grande desafio continuava a ser a sua aplicação, em particular a taxa de participação na formação contínua e a melhoria da qualidade e da atractividade do Ensino e Formação profissionais (EFP).

A conclusão do Relatório enfatiza os progressos na implementação do *Programa E&F2010* mas na Conclusão afirma: “É preciso acelerar o ritmo das reformas para garantir um contributo mais eficaz para a concretização da Estratégia de Lisboa e o desenvolvimento do modelo social europeu”.(p.C79/7) Destacamos nas prioridades identificadas para o biénio 2006-2008 o desenvolvimento de um *Quadro Europeu de Qualificações* (QEQ) prevendo a Comissão apresentar uma proposta com vista a um projecto de Recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu em 2006.<sup>4</sup>(C79/7)

### **Terceiro Relatório Conjunto do Conselho da União e da Comissão Europeia (2008): a aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação**

Finalmente, o terceiro Relatório assinala significativos progressos na implementação do *Programa E&F2010* e também desafios, em particular na área das qualificações e das estratégias ao longo da vida (p.2), e na promoção do triângulo do conhecimento, ou seja, educação, investigação, inovação (p.3) , considerado o triângulo virtuoso na estimulação do emprego e do crescimento. O relatório realça o facto de na maioria dos países terem sido elaboradas estratégias explícitas<sup>5</sup> de aprendizagem ao longo da vida assim como destaca a elaboração a nível nacional de *Quadros Nacionais*

---

<sup>4</sup> A Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento a proposta de *Recomendação sobre o estabelecimento do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida* COM (2006) 479 em 5.09.06

<sup>5</sup> Sublinhado no original

de *Qualificações (QNQ)* integrando, contudo, essa tendência no contexto da instituição do *Quadro Europeu de Qualificações* (p.4).

Em síntese, e em resultado desta leitura alinhada às questões da Educação e Formação Profissionais conforme referenciadas nos *Relatórios conjuntos do Conselho e Comissão Europeia sobre a implementação do Programa Educação e Formação 2010 e o Processo de Copenhaga*, verifica-se que:

- a) O *Programa E&F2010* é sobretudo direccionado para a Educação e remete as questões do Ensino e Formação Profissionais (EFP) para o *Processo de Copenhaga*. Contudo, identificada a necessidade de tornar mais visível a acção a nível europeu na área da Educação e Formação, o Relatório de 2004 propõe a integração, até 2006, do *Processo de Copenhaga* no programa de trabalho global. Esta matéria não merece referência específica no Relatório de 2006 mas volta a ser retomada explicitamente no Relatório de 2008 como condição para uma melhor governação do *E&F2010*.
- b) Há uma trajectória claramente desenhada pela Comissão quanto à instituição de um *Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)* e que é visível nas referências feitas a este instrumento nos diferentes relatórios. O Relatório de 2004 refere que um *QEQ* é um instrumento facilitador da mobilidade (p.29), enquanto que o Relatório de 2006 diz que é um factor de reforço do Espaço Europeu de Educação e Formação (p.C79/7) para, finalmente, o Relatório de 2008 (p. 4) classificar o *Quadro Europeu de Qualificações* como um instrumento de referência europeu de que decorrem os quadros nacionais de qualificações.

### **3.2.2 O Processo de Copenhaga**

O documento da Comissão Europeia *Lisbon Strategy evaluation document (2010)* avalia como fulcral o papel da Educação e da Formação para a criação da economia baseada no conhecimento mas admite que o progresso destas políticas tem sido lento

Education and skills policy is at the heart of creating a knowledge-based economy, but it is apparent that the EU has some way to travel in this regard. Progress in increasing youth educational attainment levels has been too slow, with outcomes only improving moderately since 2000. Since 2004, the level of adult participation in lifelong learning has remained stable or even decreased in 12 out of 27

Member States. (p. 17)

E, no entanto, quando os Directores Gerais do Ensino e Formação profissionais da Europa se reuniram em Bruges, em 2001, e iniciaram um processo de cooperação com o objectivo de desenvolverem uma acção conjunta reforçada na área da Formação, julgavam ser possível inverter a tendência que predominava na UE, ou seja a existência de um número elevado de trabalhadores com baixas qualificações situação que, tendo em conta o envelhecimento da população europeia, representava um desafio para a Europa num mundo em acelerado processo de globalização.

Na sequência desta iniciativa, trinta e um países (Estados-membros, países da EFTA, parceiros sociais a nível europeu) e a Comissão Europeia assinaram a Declaração de Copenhaga em 2002 que delineava uma estratégia para melhorar o desempenho, qualidade e atractividade do Ensino e Formação Profissionais (EFP) a fim de alcançar os objectivos da Estratégia de Lisboa. O Processo de Copenhaga articula-se em três vectores – chave complementares:

- a) Vector político – papel crucial na promoção do EFP junto dos decisores políticos facilitando a tomada de decisão sobre metas e objectivos comuns a nível europeu, a discussão sobre iniciativas nacionais e o intercâmbio de práticas. A nível dos Estados-membros tem reforçado a focalização no EFP e tem inspirado reformas a nível nacional.
- b) Vector instrumental - desenvolvimento de instrumentos e princípios comuns com o objectivo de promover a transparência e a qualidade de competências e qualificações que facilitarão a mobilidade de pessoas a nível europeu conducente à realização do Mercado Comum.
- c) Vector organizacional - apoio à cooperação europeia e à promoção da aprendizagem mútua entre os países participantes através i) da troca de informações, experiências, ideias e resultados ii) do reforço do envolvimento de todos os intervenientes que, assim, podem contribuir para os objectivos comuns.

Desde a adopção da Declaração de Copenhaga em 2002, o Processo tem sido regularmente revisto, de dois em dois anos, nas Conferências de Maastricht (2004), Helsinki (2006) e Bordeaux (2008) onde os Ministros da Educação, a Comissão e os parceiros sociais têm vindo a definir as novas prioridades e objectivos para o respectivo biênio.

No âmbito deste processo têm sido desenvolvidos instrumentos comuns que nos parecem definir-se como agentes da “convergência” dos sistemas educativos e de formação conforme às Conclusões da Presidência portuguesa (2000) mas que Antunes (2008) percebe como “harmonização” quando diz que “ esta constitui a maior operação

de *harmonização* das formações, dos certificados e das qualificações testemunhada até ao momento no contexto Europeu” (p. 83).<sup>6</sup> Destacamos aqui, como os mais relevantes documentos deste Processo, as Recomendações, que são actos jurídicos não vinculativos, sobre o *Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*, o *Europass*, o *Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET)* e o *Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais*.

Será útil relembrar que, na arquitectura jurídica da UE, os actos jurídicos relativos à Educação e Formação são hoje enquadrados, respectivamente, pelos artigos nº 165 (ex-149 TCE) e nº 166 (ex-150 TCE) do Tratado de Lisboa e sujeitos ao princípio da subsidiariedade, ou seja os Estados-membros são responsáveis pelos seus sistemas de Educação e Formação mas cooperam no contexto da UE para atingirem metas comuns. O facto é que parece haver ambivalência entre os princípios de subsidiariedade e não- harmonização ao nível supranacional e o compromisso voluntário que os Estados-membros assumem no plano intergovernamental, quer no que se refere ao *E&T2010* quer no que diz respeito ao *Processo de Copenhaga*.. Acresce que, como refere Ertl (2006), as alterações se concretizam também na colocação das peças no tabuleiro das políticas a nível europeu, já que as políticas de Ensino e Formação Profissionais são actualmente moldadas por decisões tomadas na área da Educação, referindo-se ao facto de o *Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET)*, adoptado em 2004 e de o *Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais*, adoptado em 2009, serem iniciativas moldadas a partir, respectivamente, do *Sistema de Créditos do Ensino Superior (ECTS)* e dos indicadores e benchmarks aplicados ao *Programa E&F2020*.

At the moment there seems to be a reversal of the traditional sequence of EU policy making: between the 1960s and 1990s, programmes and projects were initiated in VET and then transferred to general education. Since the Lisbon Conclusions this sequence seems to have been reversed. The development of a system of indicators and benchmarks and the introduction of credit transfer systems are examples of this trend. (p.21)

Embora disposições legais do Tratado possam explicar a interpretação e implementação selectivas que os Estados-membros faziam dos compromissos que assumiam a nível europeu até ao fim dos anos 1990, e cuja influência nos sistemas

---

<sup>6</sup> Em itálico no original

educativos é geralmente considerada como pouco relevante e irregular, estamos hoje perante uma nova situação que é, assim, percepcionada por Olsen (2008) “There is some control through processes of blaming and shaming, but the Union has no legal enforcement capacity”. (p.2) Por outras palavras, embora as decisões tomadas no âmbito do “transgovernamentalismo intensivo” aplicado na área da Educação e Formação não sejam legalmente vinculativas, os Relatórios Conjuntos do Conselho e da Comissão e os Relatórios de progresso relativos aos *benchmarks* e indicadores põem os governos sob a “pressão” dos pares e das opiniões públicas dos respectivos países, o que configura novos cenários para a implementação das políticas europeias a nível nacional, ou seja a Europeização destas políticas e práticas, fazendo prever que a convergência dos sistemas educativos a nível europeu, conforme ao imperativo político da *Estratégia de Lisboa*, possa vir a ser alcançada a médio prazo.

A premissa dos Chefes de Estado e de Governo em 2000 era, contudo, que os objectivos delineados seriam atingidos até 2010. Mas a realidade dos factos, como demonstrada pelo Relatório de avaliação, vulgarmente designado por *Relatório Wim Kok*<sup>7</sup>, concluiu que de 2000 a 2004 o progresso tinha sido lento e que urgia, portanto, refocalizar a *Estratégia de Lisboa* nos objectivos de crescimento e emprego. Na sequência deste Relatório, o Conselho Europeu nas *Conclusões da Presidência* (23-24 de Março de 2005) reviu os objectivos estabelecidos em 2000 e procedeu à reorientação das prioridades para o crescimento e emprego, recomendando a apropriação da agenda de reforma pelos Estados-membros através da sua implementação a nível nacional. (p.2)

Este contexto enquadra a análise do caso português e permitir-nos-á perceber como é que as políticas nacionais têm sido reorientadas para a “modernização” do sistema educativo em função dos objectivos comunmente estabelecidos no *Programa Educação e Formação 2010* e no *Processo de Copenhaga* e implementados através da aplicação do Método Aberto de Coordenação. Por outras palavras, e parafraseando Featherstone (2003), podemos dizer que, sendo o impacto da Europeização irregular e assimétrico (p. 4), o desafio que se coloca é perceber:

a) se Portugal se apropriou da agenda política e está a “europeizar” o sistema educativo aqui tomado em sentido lato, ou seja, abrangendo a Educação e a Formação, como resposta à estratégia de convergência desenhada em 2000 e redesenhada em 2005;

---

<sup>7</sup> Wim Kok , ex Primeiro-ministro dos países Baixos, foi convidado por Romano Prodi, Presidente da Comissão Europeia, a apresentar este relatório até ao final de Março de 2003.

b) como é que esse processo está a ser efectuado pelos actores políticos.

É esse o objecto do Capítulo II onde analisaremos a questão da Europeização em Portugal que decorre *grosso modo* entre 2000 e 2009, com especial atenção aos anos entre 2005 e 2009 por ser esse o período em que a “apropriação” da agenda política europeia e a sua implementação se intensificam.



## Capítulo II

### A Europeização da Educação e Formação em Portugal

#### 1. Introdução

No período que medeia entre 1974 e 2009 registaram-se em Portugal significativas alterações políticas, económicas, sociais e culturais. As mudanças que tiveram lugar neste período de cerca de trinta e cinco anos na área da Educação e Formação podem inscrever-se na tipologia dos quatro ciclos da evolução recente do sistema educativo português, conforme descrita por Barroso (2003): o 1º período ou “ciclo da revolução” (1974-1976), o 2º período ou “ciclo da normalização” (1976-1986), o 3º período ou “ciclo da reforma” (1987 - 2000) e o 4º período ou “ciclo do descontentamento” (2000-). (pp. 69-74)

Esta tipologia, desenhada em função das mudanças políticas que condicionam a governação, considera, por exemplo, que a Lei de Bases do Sistema Educativo foi a alavanca que configurou a “modernização” do sistema educativo, percepcionada como o corolário da integração europeia, na mesma linha de Antunes (2001) que vê na criação das escolas profissionais em 1989 o exemplo da Europeização das políticas educativas: “Desta forma, o processo de criação das escolas profissionais parece susceptível de ser inscrito em dinâmicas de *europeização* das políticas educativas públicas nacionais” (p. 194).

Este momento reformista foi suportado pelo substancial apoio financeiro que os vários Quadros Comunitários de Apoio (1990 - 2006) deram à construção de escolas, aquisição de equipamentos e acções de formação de professores. O “ciclo do descontentamento” ter-se-á iniciado em 2000 mas é sobre o Governo de coligação de centro-direita que Barroso (2003) diz “...a situação ainda não está suficientemente clarificada, pelo que ainda é prematuro prever qual será a evolução deste “ciclo de descontentamento” e como será resolvida, em Portugal, a crise do “Estado educador”. (p.75)

A avaliação que diversos autores fazem da influência da UE nas políticas nacionais não parece, no entanto, ter eco nas memórias dos principais actores políticos responsáveis pelas alterações do sistema educativo português entre 1986 e 2005. Referimo-nos aos Ministros que detiveram a pasta da Educação no decorrer destas duas

décadas e que representaram o país no Conselho (Educação) da União Europeia onde politicamente se comprometeram nas decisões colectivas sobre as questões da Educação e Formação. Nas entrevistas que lhes foram feitas e publicadas em *Quatro décadas de Educação (1962-2005)*, os ex— Ministros não referem, em geral, nem a “recepção” em Portugal das políticas da UE nem é digna de qualquer nota a eventual “ projecção” de políticas portuguesas na construção do espaço europeu de Educação e Formação. Os depoimentos de Roberto Carneiro (1987-1991) e de Guilherme d’ Oliveira Martins (1999-2000) constituem uma excepção e valerá a pena, ainda que sumariamente, analisar em que consiste essa excepionalidade.

Assim, Roberto Carneiro quando questionado sobre a visão que teria para o sistema educativo durante o seu mandato, define-o em função das seguintes características “... moderno, aberto, europeu, competitivo, virado para o futuro e preparado para acolher a aventura dos saberes.” (p. 215). E, no entanto, no que diz respeito às mudanças significativas que se verificaram durante o período em que deteve a pasta, não faz qualquer referência à eventual influência ou contextualização europeia das suas decisões. Em contrapartida, fala em dez “pontos de aplicação” para uma nova geração de políticas públicas no século XXI, sendo um deles a necessidade de “Definir e adoptar Quadros Europeu e Nacional de Competências como referencial de reorganização curricular e de viragem da educação-formação para objectivos de sociedade, de mercado e de afirmação cultural” (p. 220).

Guilherme d’ Oliveira Martins, por seu lado, identifica a sua visão para o sistema educativo em função dos progressos alcançados na escolarização dos portugueses e do avanço do conhecimento a nível europeu e argumenta: “ Acontece, porém, que os nossos parceiros europeus também avançaram e o conhecimento progrediu imenso. Daí que hoje o grande desafio seja o da qualidade, da avaliação, da exigência e da disciplina.” (p. 268) A outra referência que Oliveira Martins faz e que é particularmente relevante no presente contexto, tem a ver com a adopção da Estratégia de Lisboa de que foi protagonista activo:

Foi um momento único em que, pela primeira vez, a Educação teve um reconhecimento de primeiro plano na acção da União Europeia com respeito pela subsidiariedade. [...] o que não foi fácil e exigiu um longo e laborioso trabalho já que não havia uma prática de protagonismo europeu na área educativa.(p. 270)

Maria de Lurdes Rodrigues, que assina o prefácio na sua qualidade de Ministra da Educação em funções, não faz qualquer referência ao contexto europeu quando se

refere às políticas dos vários Ministros que foram entrevistados nem relativamente à sua própria acção governativa. Ao finalizar o prefácio Maria de Lurdes Rodrigues enfatiza as questões de método e de doutrina como condicionantes da acção política mas releva sobretudo a sincronia dos actores com o inexorável factor que é o tempo

Diria que, para além das evidentes diferenças de ênfase e método associadas às diferentes visões doutrinárias, se encontram sobretudo divergências ou diferenças próprias do tempo: ou seja, cada ministro [sic] da Educação foi ministro [sic] do seu tempo. (p. 7)

E, no entanto, o XVII Governo Constitucional (2005-2009) de que Maria de Lurdes Rodrigues fez parte como Ministra da Educação, parece ter protagonizado aquilo que Roberto Carneiro chama de “...*aggiornamento* nacional em torno da prioridade educativa e formativa no século XXI” (p. 217) já que adoptou um conjunto de medidas na Educação e na Formação, p. ex. a *Iniciativa Novas Oportunidades* e a Reforma da Formação Profissional, enquadradas pelo Plano Tecnológico, que traduziu a aplicação em Portugal das prioridades da *Estratégia de Lisboa* no âmbito do *Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (2005-2008)*. Releva-se este aspecto, em contraponto com o facto de o *Programa E&F2010* e o *Processo de Copenhaga* não serem referidos no corpo do texto do Plano Tecnológico, embora constituam compromissos políticos assumidos em Conselho de Ministros (Educação) pelos diferentes governantes desde o ano 2000. É também útil para a análise deste período sublinhar que o *Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)* é o instrumento técnico- financeiro para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período de 2007-2013, em particular o *Programa Temático Potencial Humano* que co-financia a *Iniciativa Novas Oportunidades*.

Estrela e Teodoro (2008) definem estas medidas como “reconfigurações” de políticas europeias. Em linha com o acervo teórico que mobilizámos, preferimos argumentar que estamos perante um processo de Europeização da Educação e Formação das políticas nacionais, argumento que passamos a explorar relativamente ao ensino profissionalizante (ponto 2) com especial enfoque na *Iniciativa Novas Oportunidades* (ponto 2.1) e no *Quadro Nacional de Qualificações* (ponto 2.2)

## **2. A Europeização da Educação e Formação em Portugal (2000-2009): o ensino profissionalizante**

Este subsistema do ensino tem sido designado de ensino técnico, profissional, técnico e profissional ou técnico-profissional, em função dos pressupostos conceptuais e

opções políticas que têm informado o discurso oficial quando se referem ao ensino profissional (esteja ele fora ou dentro do sistema de ensino) e ao ensino escolar. A utilização do termo “ensino profissionalizante” nesta particular circunstância refere-se à tendência para a “ permeabilidade” entre os subsistemas de Educação e Formação que parece associada à *Iniciativa Novas Oportunidades* e que poderá constituir um caminho para a implementação do princípio da aprendizagem ao longo da vida.

O subsistema do ensino técnico em Portugal surgiu e desenvolveu-se em resultado da revolução industrial do século XIX e sempre teve um papel de relevo, quer no plano económico, preparando a força de trabalho de nível médio indispensável aos processos produtivos, quer no plano social, ao possibilitar o a mobilidade das classes populares, primeiro rurais, depois urbanas (Martins, Pardal&Dias, 2005). Como diz Grácio (1998) “ O ensino técnico é por excelência um ensino objecto de uma definição fazendo apelo aos valores e à necessidade de heteronomia, frequentemente associados aos do progresso material e social.” (p.277), pelo que não admira que no passado relativamente recente (anos 1980) as reformas levadas a efeito, isto é, a Reforma Seabra, a Lei da Aprendizagem e as Escolas Profissionais, tenham tido um papel decisivo na implantação do “novo vocacionalismo” que Moore (1987) citado por Stoer, Stoleroff e Correia (1990) define assim:

O termo “novo vocacionalismo” pode ser considerado como uma forma conveniente para glosar um conjunto completo de desenvolvimentos inter-relacionados [...] (que) têm em comum uma dinâmica geral, no sentido de uma integração “ocupacionalista” entre o sistema e o sistema ocupacional, mediatizada por uma abordagem behaviorista da formação das qualificações e apoiada por um novo enquadramento institucional que constrói, legitima e aplica novas definições do conhecimento educacional. (p.12)

Se as reformas dos anos 1980 têm sido percepcionadas como necessárias para assegurar a sobrevivência de Portugal no espaço da Comunidade Económica Europeia (Stoer, Stoleroff &Correia, 1990) a verdade é que esse mesmo corolário parece continuar a marcar o ritmo das transformações políticas, sociais e económicas em Portugal. Assim, a lógica da integração europeia, embora não seja nem simples nem linear, e seja às vezes dificilmente identificável porque não é a única lógica a exercer “pressão” política, tem influenciado reformas de políticas públicas e condicionado práticas nacionais de forma diferenciada, conforme as políticas em causa sejam ou não “políticas comuns”, sendo estas sujeitas à implementação obrigatória, ao controlo da Comissão e passíveis de sanções pelo Tribunal de Justiça Europeu, ou políticas em que

a acção da Comissão é subsidiária e exige o concurso voluntário dos Estados – membros na coordenação política a nível europeu (p. ex. Educação).

No que diz respeito às políticas de Educação e Formação em Portugal neste início do século XXI, nomeadamente no período que decorre especificamente de 2005 a 2009, interessa-nos saber como é que os entendimentos construídos e os compromissos politicamente assumidos no seio da UE na área educativa, em particular no âmbito da *Estratégia de Lisboa*, influenciam as políticas públicas nacionais.

A escolha deste período justifica-se pelo facto de ser então que se intensifica, a nível europeu e nacional, a urgência das reformas no âmbito da *Estratégia de Lisboa*. Essa urgência decorreu do facto do Conselho Europeu (Março de 2006) ter acordado refocalizar as prioridades no emprego e também num novo ciclo de governação baseado na parceria e na apropriação do processo por parte dos Estados-membros. Assim, os chefes de Estado e de Governo definiram como uma das prioridades para a futura implementação desta agenda um maior investimento em educação e investigação que, em Portugal, se concretizou no *QREN*. Assumindo como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, o *QREN* assegura a concretização da “Agenda para o potencial humano” com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão no período 2007-2013.

Tais condições não são certamente alheias à onda reformista a que se tem assistido na área educativa e que parecem ser consequência de três razões. A primeira razão decorre do compromisso político assumido em 2000 de “modernizar” o sistema educativo no âmbito da *Estratégia de Lisboa*. A segunda razão, organicamente dependente da primeira, relaciona-se com o financiamento comunitário que actua como motor das reformas, condiciona e determina a programação da acção política. A terceira razão é a evidência demonstrada pelas estatísticas coligidas pela OCDE e pela Comissão Europeia que legitimam a “pressão” directa e indirecta exercida sobre os actores políticos para executarem as reformas. Tais reformas devem contribuir para a consecução dos objectivos quantificados a nível europeu e implicam a adopção de paradigmas, procedimentos e/ou instrumentos europeus.

Queremos, por isso, saber se a Educação e Formação em Portugal estão sujeitas a tal impacto do processo de integração, ou seja, se estão a ser “europeizadas”e, se tal for o caso, perceber como se concretiza esse processo. Elegemos, por isso, como objecto deste trabalho o ensino profissionalizante, em particular a Reforma da Formação Profissional, cuja génese se identifica com o lançamento da *Iniciativa Novas*

*Oportunidades* em 2005. Para tal, faremos, em primeiro lugar, a análise de dois documentos de cariz político (ponto 2.1) tendo em conta que a dimensão política é factor determinante no processo de Europeização ( Radaelli, 2003, p.30). Em segundo lugar, seleccionaremos um documento de carácter técnico-jurídico, a *Portaria n.º 782/2009, de 23 de Julho de 2009*, e compará-lo-emos com a *Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida, de 23 de Abril de 2008* para analisar o modo como um acto legislativo europeu pode ter (ou não) impacto nas políticas nacionais da Educação e Formação ( Radaelli, 2003, p. 37). (ponto 2.2).

## **2.1 A “modernização” da Educação e Formação em Portugal: a Iniciativa Novas Oportunidades e a Reforma da Formação Profissional**

### ***A Iniciativa Novas Oportunidades (2005)***

A *Iniciativa Novas Oportunidades*, apresentada como uma iniciativa conjunta do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, foi lançada em 14 de Dezembro de 2005 com o objectivo de alargar o referencial mínimo de formação até ao 12º ano de escolaridade para jovens e adultos. No acervo documental disponível no portal da *Iniciativa Novas Oportunidades* encontra-se o discurso proferido pelo Primeiro-ministro que explicita a ambição de que esta iniciativa venha colmatar a insuficiente qualificação dos portugueses de que decorre o atraso que nos separa dos países mais desenvolvidos.

É este discurso que pretendemos analisar por considerarmos que qualquer discurso que antecede uma acção política não só revela as linhas de força mas também desoculta as motivações e as condicionantes dessa acção.

A primeira dimensão deste discurso solicita-nos que comecemos por destacar os argumentos legitimadores a que o Primeiro-ministro recorre na construção da sua comunicação política e que expõem as motivações e as condicionantes da acção. Assim, a legitimação económico-social declina-se neste discurso num mimetismo entre a “ambição” portuguesa e as “ambições europeias” de crescimento económico e coesão social e o papel que a qualificação tem neste binómio ecoando não só as *Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa* (2000) mas também a retórica europeia da última década relativamente à economia do conhecimento:

A importância central da qualificação para o crescimento económico e para a promoção da coesão social está hoje amplamente demonstrada por diversos indicadores publicados por várias organizações

internacionais. Não podemos continuar a ignorá-los. Precisamos de encarar de frente a realidade e o desafio.(para.2)

Um outro argumento legitimador realça o “atraso” de Portugal *versus* “países desenvolvidos” (para. 3) indiciando o que Teodoro (2005), citando Nóvoa, define assim “... a *ideologia do progresso*, manifesta-se na equação *educação= desenvolvimento*, ou seja, na convicção de que a expansão e a melhoria dos sistemas educativos asseguram inelutavelmente o desenvolvimento socioeconómico.” (p. 161) Esta perspectiva é veiculada pelo Primeiro-ministro ao evocar as organizações internacionais que demonstram através de indicadores a posição de atraso de Portugal relativamente aos países mais desenvolvidos e a urgente necessidade de Portugal em convergir com estes países.(par. 2) Acresce que, se fizermos uma leitura cruzada da referência às “organizações internacionais” neste documento com a Resolução do Conselho de Ministros 173/2007, conclui-se que nem a União Europeia nem a OCDE se limitam a disponibilizar informação relevante sobre a situação portuguesa no palco europeu e na cena internacional: a Comissão Europeia “instou” Portugal a implementar medidas que melhorem de forma significativa as habilitações dos jovens, e a OCDE “propõe” que Portugal reforce a escolarização ao nível do secundário. (Anexo I, para.5) Estamos perante o que Tucker (2003) designa como “teoria” do emprego e que define da seguinte maneira:

In a sense, each OMC [Open Method of Coordination] report could be understood as the most updated “theory” of employment, supported with a body of data and auxiliary hypotheses for each member state. States must at least respond to the theory, knowing that their own “theory” and subsequent behaviour will be evaluated in light of new data and experience at the end of the next iteration. (p. 39)

Já a legitimação que decorre do imperativo de Portugal alcançar uma posição alinhada aos países mais desenvolvidos, leva o Primeiro-ministro a utilizar um discurso de urgência: “Precisamos de acelerar fortemente a qualificação dos portugueses, tendo em vista a convergência com os países mais desenvolvidos.” (para.5) Este “conceito de convergência” pode, no presente contexto, ser interpretado como referindo-se à convergência à escala mundial através da comparabilidade entre todos os países da OCDE ou como referindo-se à “convergência” com os países da UE com base na comparação entre os países do espaço europeu. Esta dupla convergência remete-nos para o binómio Globalização/Europeização e reflecte o paradoxo identificado por Castells ( 2007, p. 471)

No sexto parágrafo o Primeiro-ministro concretiza na acção política a “ambição” anunciada e descreve a estrutura da *Iniciativa Novas Oportunidades*. Destacamos nesta

fase do discurso a lógica de “modernização” adoptada que estabelece a qualificação dos indivíduos como a principal missão do sistema educativo em linha com os princípios da Teoria do Capital Humano, constituindo-se assim a Iniciativa como o pilar fundamental das políticas de emprego. Estamos perante uma argumentação que contribuirá para reacender o sempre presente debate sobre a “vocacionalização” da educação e a “escolarização” da formação.

A importância desta ambição está bem expressa na centralidade da estratégia de qualificação [...]. Em conjunto com uma nova geração de políticas de formação contínua, que visa alargar a participação de activos e PME em processos de qualificação, a Iniciativa Novas Oportunidades constitui um pilar fundamental das políticas de emprego e formação profissional para os próximos anos. (para.7)

A estruturação da *Iniciativa Novas Oportunidades* em dois pilares responde a duas realidades diferentes, ou seja o pilar do ensino profissionalizante de nível secundário para os jovens, como resposta aos elevados níveis de insucesso e abandono escolar, e o pilar da formação escolarizada dos activos para poderem “recuperar, completar e progredir nos seus estudos” (para. 12). Esta estratégia parece ser a resposta encontrada por Portugal ao compromisso de adoptar um documento estratégico global sobre a implementação da *Resolução sobre Aprendizagem ao Longo da Vida* (2002,p.163/2) pelo que, no documento de trabalho da Comissão *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training Analysis of implementation at the European and national levels* (2009), Portugal consta do grupo de países que adoptaram um conjunto de políticas/ estratégias sectoriais subordinadas ao princípio de aprendizagem ao longo da vida mas não estabeleceram uma estratégia global num documento político único. (p.103)

Em síntese, estamos em presença de um processo voluntário de adopção de medidas que decorrem de uma lógica de necessidade de convergência de Portugal com os países mais desenvolvidos em dois planos: num primeiro plano com os países da União Europeia e num segundo plano, ou vice-versa, com os países da OCDE. Esta convergência é politicamente percebida como necessária e urgente e a *Iniciativa Novas Oportunidades* é lançada não só responder às reais necessidades do país mas perfila-se também como a resposta nacional aos compromissos europeus assumidos no âmbito da Estratégia de Lisboa, em particular como resposta às recomendações europeias decorrentes das evidências estatísticas e da comparação entre países provenientes da Comissão Europeia e da OCDE. Nesta circunstância, parece adequado citar Tucker (2003) que dá ao Método Aberto de Coordenação um papel determinante



em reformas no âmbito da Estratégia de Lisboa: “...the Lisbon ideology is ‘real’ and [...] the OMC’s [Open Methods of Coordination] are facilitating the learning & shaming capacity of governmental and non-governmental actors”. (p. 47).

Julgamos, pois, poder concluir que estamos perante um processo de “europeização” que é explicitamente justificado como opção política no âmbito da Estratégia de Lisboa e concretizado no contexto da *Agenda Operacional para o Potencial Humano/ Quadro de Referência Estratégico Nacional* (2007-2013).

### **A Reforma da Formação Profissional e o Quadro Nacional de Qualificações**

Impõe-se desde já constatar que a Reforma da Formação Profissional, que tem implicações sistémicas relevantes, é aprovada por uma Resolução do Conselho de Ministros (Resolução do Conselho de Ministros nº 173/07) e posteriormente legitimada através de vários normativos. Quanto à identificação dos elementos que nos permitam argumentar que está em curso um processo de Europeização das políticas portuguesas de Educação e Formação, pretendemos analisar esta Resolução em função de dois conceitos: o conceito de ajustamento/ desajustamento (*fit/misfit*) e o conceito de Europeização.

Ao colocar a qualificação no centro das opções de desenvolvimento de Portugal, a Reforma da Formação Profissional concretiza uma estratégia nacional para a qualificação da população através da generalização do nível secundário como objectivo mínimo de habilitação de jovens e adultos. Este objectivo estratégico decorre de uma clara situação de desajustamento (*misfit*) de Portugal relativamente a outros países da UE e da OCDE conforme é geralmente reconhecido e politicamente assumido pelos actores governamentais, como já demonstrámos. O suporte factual desta assumpção é a taxa bruta de conclusão ao nível do secundário que, em Portugal, é de 40% no ensino secundário e 14% no ensino profissional conforme dados da OCDE de 2006 (cf. Anexo I, ponto 2, Taxas brutas de conclusão no nível secundário por via de acesso) valores que põem Portugal numa difícil situação de comparação relativamente ao *benchmark* europeu que pretende alcançar em 2010 a meta de 85% das pessoas com 22 anos de idade terem completado este nível de ensino.

A “ideologia” da *Estratégia de Lisboa* e o Método Aberto de Coordenação parecem, pois, constituir um ímpeto para a Europeização já que Portugal tem recebido recomendações específicas da UE para actuar nesta área da sua governação na linha do que Tucker (2003) descreve:

in the case of the Employment Strategy and the Broad Economic Policy Guidelines, specific Recommendations to states regarding areas where action is most necessary (i.e. shaming) [...] states must at least respond to the theory [“theory” of employment], knowing that their own “theory” and subsequent behaviour will be evaluated in light of new data and experience at the end of the next iteration”. (p.39)

Assim, em resposta à “recomendação” relativa a medidas que assegurem a melhoria dos níveis das habilitações, a Reforma da Formação Profissional aponta para a generalização da qualificação de nível secundário, fazendo com que até 2010 as vias profissionalizantes representem 50% da oferta de nível secundário, intensificando e valorizando a mobilização do dispositivo de reconhecimento, validação e certificação de competências ao nível das habilitações escolares alargando-o até ao 12º ano, (Anexo 1, ponto 2, para. 6) como meta a ser perseguida em linha com o *benchmark* europeu que estabeleceu o objectivo para 2010 de 85% das pessoas com 22 anos de idade terem completado este nível de ensino.

Será também de assinalar, uma vez mais, o facto de este processo de “ajustamento” ou Europeização ser financiado, em grande medida, pelos fundos comunitários que se constituem como um instrumento incontornável de “pressão” a favor da convergência estrutural, sob a dupla dimensão de competitividade e coesão social. Este tipo de argumento foi desenvolvido por Ray Pawson, citado por Dale (2009) que diz “... it is not ‘programmes’ that work: rather it is the underlying reasons or resources that they offer subjects that generate change.”(p. 131)

No texto da Resolução, contudo, a dimensão de coesão social não é explicitada, o que pode revelar a tensão que é geralmente reconhecida como estando presente na *Estratégia de Lisboa* entre competitividade e coesão social, mas que pode ser também interpretado como uma revelação da tendência nacional para dar o primado à “reestruturação económica” e à “mobilidade profissional”.

Para a análise das mudanças que a Resolução do Conselho de Ministros nº 173/07) veicula, mobilizámos duas das dimensões atribuídas aos processos de Europeização (Radaelli,2003): a “mudança de paradigma nas políticas” e a “institucionalização de procedimentos” através da adopção das “orientações europeias”.

A mudança de paradigma das políticas portuguesas de Educação e Formação é apresentada numa lógica de “modernização” veiculada por um discurso legitimador como definido por Radaelli (2003) “ The (OMC) is eminently a legitimizing discourse. It provides a community of policy-makers with a common vocabulary and a legitimizing project to make Europe the most competitive knowledge society in the world. “ (p.51)

A mudança de paradigma que é anunciada surge na sequência de a Comissão Europeia ter instado Portugal a implementar medidas destinadas a assegurar uma forte melhoria dos níveis de habilitações dos jovens como consta do *Programa de Estabilidade e Crescimento (2006-2010)*.

A Comissão recomenda a Portugal o seguinte: (...) Que tome medidas destinadas a assegurar uma forte melhoria dos níveis de habilitações dos jovens e que desenvolva um sistema de formação profissional adaptado às necessidades do mercado de trabalho, com base num quadro nacional de qualificações. (p.9)

O facto de as “recomendações” da Comissão Europeia serem veiculadas pelo Ministério das Finanças não é um factor negligenciável. Primeiro, porque consubstancia o eventual primado das políticas económicas sobre as políticas educativas; segundo, porque parece reflectir a nível nacional uma dinâmica política em que o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social são dominados por uma lógica económico-financeira em contramão da lógica que Tucker (2003), citando Dehousse, atribui à *Estratégia de Lisboa* “...an important symbolic reaction by the social democratic hegemony in 2000 against the growing dominance of Economic and Finance ministers in the EU and in national ministries”. (p.14)

Para esta leitura concorre a justificação política para o lançamento da *Iniciativa Novas Oportunidades* em 2005 e a Reforma da Formação Profissional, em 2007- a comparação estatística entre Portugal e os “países mais desenvolvidos” da UE e OCDE. Em momento algum, contudo, se faz referência aos compromissos políticos assumidos pelos Ministros da Educação no âmbito do Conselho de Ministros (Educação) da UE desde 2000 até 2009, em particular no que diz respeito ao programa *Educação e Formação 2010*, incluindo os indicadores e benchmarks acordados em Maio de 2003 e em 2005, e ao *Processo de Copenhaga*, incluindo as *Declarações de Copenhaga (2002)*, *Maastricht (2004)*, *Helsínquia (2006)* e *Bordeaux (2008)*. Parece, assim, que a iniciativa política de “europeizar” a Educação e Formação em Portugal não decorre da aplicação/implementação voluntária dos compromissos políticos que os diferentes Ministros da Educação têm assumido no seio do Conselho (Educação) desde 2000 mas antes resulta da “pressão” que a Comissão exerce no âmbito dos Programas de Estabilidade e Crescimento. Certo é que estes representantes governamentais são actores políticos de primeira linha e co-responsáveis no palco europeu como afirma Nóvoa (2002), comentando a afirmação de Hingel (2001) de que a Europeização terá provocado nos

Ministros de Educação o desenvolvimento de um forte sentimento de “mutual accountability”

The words of Anders Hingel [...] construct an idea of “Europeanization” based on a logic of “mutual accountability” developed through an evaluation of, or a comparison between, the national systems of education, using a series of indicators, outcomes, benchmarks or guidelines.(p 143)

Esta linha de argumentação é retomada por outros autores, por exemplo Dale (2009) quando diz que os indicadores e *benchmarks* têm necessariamente consequências “políticas” “...even if (which may be unlikely) they are not chosen with a view to ‘political’ advantage, or structuring of the playing field- though given the pervasiveness and taken for granted of the dominant paradigm, this would be done ‘unconsciously’”. (p. 134)

Não tendo Portugal, como atrás referimos, consubstanciado num documento único a sua estratégia nacional de “Aprendizagem ao Longo da Vida” (ALV), que se define por valores, finalidades e conteúdos diferentes dos que tradicionalmente têm sido as políticas públicas de Educação e Formação, parece poder inferir-se que as medidas preconizadas nesta Resolução correspondem à definição de uma estratégia nacional de ALV já que reflectem alguns dos elementos que Dale (2009) citando Dale elenca como dimensões do novo paradigma:

learning rather than ‘education’; competence not content; the key importance of its involvement of/with ICT; a specific, employment-related focus rather than comprehensive social policy, nation-building(etc.) scope; a ‘Lifelong’ system of provision that is confined neither to specified age-defined stages of an educational career, nor to existing ‘educational’ institutions.( p. 138)

No caso português, a apropriação deste princípio e das suas dimensões resulta em enunciados mais ou menos convergentes com os elementos acima referidos. Assim, se por um lado a estratégia nacional de “modernização” parece ficar aquém da meta paradigmática da aprendizagem ao longo da vida (*learning rather than “education”*) ao dar o primado às qualificações para o mercado de trabalho, por outro lado assume o papel central das tecnologias de informação e comunicação do novo paradigma com a criação do Plano Tecnológico. Já no que diz respeito às questões do emprego, amplia a influência do enfoque dado às questões do mercado de trabalho (*employment- related focus*) e aplica um sistema de Reconhecimento de Validação, Reconhecimento e Certificação de Competências que pode ser compatível com o que Dale (2009) rotula de ‘*Lifelong*’ *system of provision* uma vez que o sistema contempla o reconhecimento de competências adquiridas em contextos não- escolares.

Mas o fenómeno de Europeização não se restringe ao conteúdo das políticas, ou seja, o seu espectro de influência estende-se à “governança” do próprio sistema e, mesmo que não seja explicitamente convocado, ele é identificável nos instrumentos técnico-jurídicos e na arquitectura institucional que a suportam. Propomo-nos, por isso, analisar como é que estas duas dimensões da Europeização se concretizam no caso em estudo, recorrendo para tal à análise dos instrumentos técnico-jurídicos relativos à Reforma da Formação Profissional num primeiro tempo e à arquitectura institucional que a suporta num segundo tempo.

**Análise de instrumentos técnico-jurídicos: Resolução nº 173/2007, Decreto – lei nº 396/2007 e Portaria nº 782/2009**

A Resolução nº 173/2007 aprovou o projecto de Decreto-lei que estabelecia o *Sistema Nacional de Qualificações* e criava nesse âmbito o *Quadro Nacional de Qualificações*, o *Catálogo Nacional de Qualificações* e a *Caderneta Individual de Competências*. Não faremos aqui a análise de todos os dispositivos legais posteriormente publicados em *Diário da República* mas, para a argumentação que temos vindo a construir, é importante comparar alguns elementos da Resolução com elementos dos Decretos-lei e Portarias. Parece-nos ser essencial fazê-lo para demonstrar que na génese do processo político da Reforma da Formação Profissional estão orientações/ recomendações europeias que são utilizadas como instrumentos legitimadores da acção política a nível nacional.

Convocamos, em favor do argumento de que existe uma alteração paradigmática anunciada, a “Agenda de reforma para a formação profissional” como consta da Resolução nº 173/2007 (ponto 3) cuja implementação poderá revelar no futuro mais ou menos próximo, quão profunda e extensiva será a Europeização da Educação e Formação em Portugal, sobretudo se a tendência para valorizar os resultados da aprendizagem penetrar sistemicamente a Educação e a Formação. Como dizem Jens Bjørnåvold e Mike Coles (2007/8), citando Adam (2004) “A reorientação para os resultados da aprendizagem altera significativamente o modo como são formulados os objectivos, definidas as normas e descritos os programas, exercendo, portanto, uma influência directa sobre o ensino e a aprendizagem (Adam, 2004).

Passamos a identificar os elementos que nos permitem afirmar que não só está em curso o processo de Europeização do ensino profissionalizante mas também que este processo decorre da adopção voluntária de recomendações da Comissão Europeia e da aplicação de instrumentos europeus a nível nacional. Assim, vejamos:

Na Resolução nº 173/2007 (Anexo I, ponto 3) é referido explicitamente que o Catálogo Nacional de Qualificações adopta as orientações e recomendações europeias, em particular o Quadro Europeu de Qualificações e o Sistema de Créditos para a Educação e Formação Profissionais (Sistema ECVET) (ponto 3.3.1)

O Sistema Nacional de Qualificações, considerada uma peça-chave no desenvolvimento de um Sistema de Formação Profissional, é criado em conformidade com a recomendação da Comissão Europeia na sequência do Relatório Anual de Progresso da Estratégia de Lisboa *A year of delivery: The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs* (2006). (ponto 3.3.2).

Também no Decreto – lei nº 396/2007 (para.10), o legislador afirma que os níveis de qualificação do Quadro Nacional de Qualificações estão alinhados ao “...futuro quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida” o que é justificado em função da facilitação da comparabilidade das qualificações dos portugueses e da sua mobilidade no espaço europeu.

Por último, na Portaria nº 782/2009 (para. 3), o legislador, convoca a *Recomendação do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida* para enquadrar um considerando em que reitera a adopção dos princípios do *Quadro Europeu de Qualificações* na descrição das qualificações nacionais no *Quadro Nacional de Qualificações*.

A análise destes elementos conduz-nos à conclusão que estamos perante um processo de Europeização *ex ante* e o nosso argumento é o seguinte: a proposta para o *Quadro Europeu de Qualificações* foi lançada por iniciativa da Comissão Europeia em Setembro de 2006 e sujeita à discussão política e tramitação jurídica no seio do Conselho e do Parlamento entre 2006 e 2008. A adopção da Recomendação só teve lugar *de facto* em 23 de Abril de 2008 e, contudo, Portugal inicia a Reforma da Formação Profissional em 2007 com base num instrumento de governação europeu que ainda não tinha existência legal embora viesse a ser politicamente reclamado desde o Conselho Europeu de Lisboa (2000) como meio de aumentar a transparência das qualificações, entendido como um dos principais aspectos dos esforços de adaptação dos sistemas educativos e de formação às exigências da sociedade do conhecimento. Como se constata, quando se compara o texto da Resolução com os outros instrumentos jurídicos, o legislador faz as necessárias referências ao acto jurídico europeu quer nos decretos-lei quer na portaria, recuperando assim a melhor economia legal.

#### **Arquitectura institucional**

No que se refere à arquitectura institucional, a criação da Agência Nacional para a Qualificação, organismo de tutela ministerial conjunta entre os Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social e Ministério da Educação, parece também responder à “recomendação” da Comissão no *Relatório Conjunto do Conselho (Educação) e Comissão de 2006* no sentido de que seja estabelecida uma verdadeira sinergia interministerial e um forte diálogo social como factores de consensualização das reformas a empreender.

As reformas tendem a ser facilitadas por um contexto económico e social favorável, por um elevado investimento público e privado no conhecimento, aptidões e competências, mas também por modos de governação dos sistemas coerentes e coordenados. Uma verdadeira sinergia interministerial entre as «políticas do conhecimento» (educação, formação, emprego/assuntos sociais, investigação, etc.), um diálogo social forte e uma sensibilização e participação activa de outros intervenientes cruciais [...], são todos eles factores que ajudam a promover um consenso sobre os objectivos políticos e as reformas a empreender. (p.C79/8)

A justificação dada no texto da Resolução nº 173/2007 (Anexo I, ponto 3.2.4) decorre, contudo, de outro tipo de argumento, ou seja a “excepcionalidade” da realidade portuguesa atribuída à natureza da estratégia de qualificação, à evolução dos subsistemas mas sobretudo à “dimensão dos desafios”: “ A realidade portuguesa justifica, como porventura poucas outras a nível internacional, uma forte articulação educação-formação”. (ponto 3.2.4) Segundo Grácio (2008) “ As decisões de política de ensino podem ser afectadas pela orgânica da administração do ensino” (p.265) e tal parece poder ser o caso em relação à Agência Nacional de Qualificação, Instituto Público, anunciada aliás no próprio texto da Resolução: “ A criação da ANQ, I.P. corresponde pois a uma nova etapa na relação entre trabalho e educação que, de tão profunda e significativa, deve ser devidamente valorizada”. (ponto 3.2.4) De facto, ao alterar o paradigma organizacional que estava anteriormente em vigor, e que se assentava na coordenação política, para uma estrutura técnica “ valorizada” e dotada de autonomia, foi dado mais um passo na criação de uma matriz “europeizada” de governação. Parece, portanto, que existe uma agenda de racionalização actuando a níveis: num nível a ANQ reforça a instrumentalidade da Educação como suporte da competitividade económica e da empregabilidade e noutro nível a ANQ assume-se como garante de uma maior eficácia na regulação do sistema.

Em conclusão, sustentamos que os elementos que convocámos nos permitem interpretar a Reforma da Formação Profissional como sendo um caso evidente de Europeização, politicamente assumida através da adopção voluntária das “recomendações” da Comissão Europeia e juridicamente enquadrada por actos jurídicos europeus. Esta

conclusão é, aliás, reiterada pelo *Relatório de Execução do Plano Nacional de Reformas 2008-2010* (2009):

Face às recomendações do Conselho a Portugal para que “*continue a esforçar-se por melhorar a eficácia do sistema educativo, nomeadamente através do aumento dos níveis de habilitações dos jovens e da redução do abandono escolar prematuro da escolaridade com base nos resultados obtidos, bem como do desenvolvimento de um sistema de formação profissional que seja adaptado às necessidades do mercado de trabalho e que se apoie no Quadro Nacional de Qualificações*” (2008), e para que “*continue os esforços tendentes a melhorar de modo sustentado a eficiência global do sistema de ensino e prossiga o desenvolvimento de um sistema de formação profissional que seja relevante para as necessidades do mercado de trabalho, mediante a plena realização do Quadro Nacional de Qualificações e a participação das partes interessadas*” (2009), Portugal prosseguiu a implementação da **Iniciativa Novas Oportunidades** que havia sido lançada em 2005. (pp.78-79)

## **2.2 A Europeização da Educação e Formação: análise comparativa entre o *Quadro Europeu de Qualificações* e o *Quadro Nacional de Qualificações***

Como temos vindo a procurar demonstrar, os indícios da Europeização da Educação e Formação em Portugal são claramente identificáveis após o relançamento da *Estratégia de Lisboa* em 2005. Como a própria Comissão reconhece no documento de avaliação da *Estratégia de Lisboa*, as “recomendações” políticas têm sido o principal mecanismo para os diferentes Estados-membros exercerem pressão sobre os seus pares:

Country specific recommendations were a major innovation of the 2005 re-launch. For the first time, policy advice covering the entire field of economic and employment policy was submitted to the European Council and the Council on a country-specific basis, resulting in politically (if not legally) binding guidelines addressed each year to the Member States. As the primary mechanism for exerting peer pressure on Member States, country-specific recommendations can be considered as a success story of the Lisbon strategy. (p. 21)

Revelador do carácter híbrido de que se reveste, hoje em dia, a arquitectura da governação europeia, é o recurso aos dispositivos legais previstos no Método Comunitário que se revestem de valor jurídico reforçando, assim, a “pressão” exercida *inter pares* pelos Estados-membros. É o que acontece com a *Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*.

No primeiro relatório de progresso *The development of national qualifications frameworks in Europe* que o CEDEFOP publicou em Setembro de 2009, relativamente à implementação de Quadros Nacionais de Qualificação (QNQ) nos Estados- membros da UE, Espaço Económico Europeu (EEE) e países candidatos, aquela agência europeia



afirma que a partir de 2005 os países começaram a desenvolver Quadros Nacionais de Qualificações e a usá-los para reestruturarem e reformarem os seus sistemas de educação/formação e sistemas de qualificação. Diz ainda que, na Europa, apenas alguns países completaram o processo (Irlanda, França, Malta e Reino Unido), embora os restantes tenham vindo a dar sinais no sentido da criação deste instrumento a nível nacional. O CEDEFOP atribui o rápido desenvolvimento a que se tem vindo a assistir nos diferentes países relativamente ao estabelecimento de *QNQ* à adopção do *Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)* pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 2008. Por seu lado, Bjørnåvold e Coles (2007/2008) num artigo conjunto publicado na *Revista Europeia de Formação Profissional* admitem que

Em vários países existe uma forte pressão interna e o desenvolvimento dos quadros está estreitamente ligado a agendas nacionais de reformas. [...] A combinação entre o incentivo europeu e a pressão a nível nacional dá-nos uma ideia clara de como os actuais sistemas de educação e de formação são governado. (p. 250)

O desenvolvimento de Quadros Nacionais de Qualificações (QNQ) tem vindo a ganhar terreno a nível internacional desde meados dos anos 80 do século XX e a OCDE tem-se debruçado sobre o papel dos QNQ na aprendizagem ao longo da vida desde 2001 mas a especificidade do *Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)* decorre do facto de ser um quadro de referência comum aos Estados- membros da EU, de aplicação voluntária, que funciona como um dispositivo de tradução entre sistemas de qualificações distintos e os respectivos níveis. O *QEQ* é constituído por oito níveis de referência que abrangem o espectro completo de qualificações, desde a conclusão da escolaridade obrigatória até ao nível mais elevado da formação académica e profissional. Cada um dos níveis é definido por um conjunto de indicadores/descriptores que explicitam os resultados da aprendizagem correspondentes à qualificações nesse nível em qualquer sistema de qualificações, sendo a comparabilidade das qualificações feita em função dos resultados dessa aprendizagem. São objectivos do *QEQ* promover a transparência das qualificações, apoiar a transferência de qualificações entre os países e facilitar a mobilidade dos cidadãos, sejam eles estudantes, formandos ou trabalhadores.

É fácil reconhecer que um meta – quadro como o *QEQ* apresenta à partida algumas especificidades que resultam não só da natureza do documento- é um texto macropolítico” que se integra na Estratégia de Lisboa - mas também do processo de

“multigovernança” que lhe subjaz no âmbito da aplicação do Método Aberto de Coordenação. Para além disso, sendo um dispositivo de tradução entre vários sistemas de qualificações, a sua aplicação depende da confiança mútua entre os diferentes actores e do reconhecimento da sua utilidade e funcionalidade a nível macro.

Já no que diz respeito aos Quadros Nacionais de Qualificações podem ser identificadas como características distintivas destes instrumentos a questão dos promotores, que são organismos nacionais, regionais e sectoriais, e o enquadramento económico e sociocultural, determinado por prioridades nacionais, regionais e locais e, ainda, as especificidades dos respectivos sistemas educativos e de formação. (Bjørnåvold & Coles (2007/2008, p. 232)

A descrição feita sobre Portugal no relatório de progresso *The development of national qualifications frameworks in Europe* (CEDEFOP, 2009)) é um exemplo desta caracterização e ajuda a clarificar a comparação entre o Quadro Nacional de Qualificações e o Quadro Europeu de Qualificações que é feita no Quadro 1.

A análise daquela descrição confirma o alinhamento entre o *QNQ* e o *QEQ* que é explícita e insistentemente assumido em diferentes momentos, por exemplo, na adopção do princípio dos resultados de aprendizagem associado ao *QEQ*, nos objectivos de transparência, mobilidade e permeabilidade das qualificações, na compatibilidade entre os oito níveis de qualificação do *QNQ* e os oito níveis do *QEQ*, na maior permeabilidade entre subsistemas de Educação e Formação e no exercício de referenciação ao *QEQ*. A dimensão nacional nesta descrição é dada pela referência à Iniciativa *Novas Oportunidades* e é explicitada a abordagem baseada em resultados como princípio reformador de todos os subsistemas de Educação e Formação em Portugal. (p.70-71) A título de exemplo transcreve-se o seguinte parágrafo da descrição:

There is a need for increasing transparency, coherence and consistency in the Portuguese qualification system. [...] By means of the NQF, access, progression and quality of qualifications in relation to both labour market and society in general should be improved and the mobility in the education and training system and in the labour market facilitated. NQF should contribute to legibility of qualifications, more permeability between subsystems and easier referencing of national qualifications to the EQF levels. (p.72)

A fim de reiterar o argumento de que o *QNQ* é uma transposição do *QEQ*, construímos o Quadro 1 para estabelecer as correlações entre a Portaria relativa ao *Quadro Nacional de Qualificações* e a Recomendação relativa ao *Quadro Europeu de Qualificações* de forma gráfica, recorrendo a dois eixos de leitura: um eixo vertical

subdividido em Especificações, *QNO* e *QEQ*, e um eixo horizontal que permite a leitura cruzada em função dos elementos especificados (princípio-base, objectivos, âmbito e estrutura). Como se pode constatar, é ao nível dos objectivos que residem as principais diferenças, uma vez que o *QEQ* é um meta-quadro para permitir estabelecer a correspondência entre níveis de qualificações de diferentes países enquanto que o *QNO* é um quadro de referência nacional que estabelece os objectivos segundo as perspectivas nacionais.

Em síntese, parece – nos que fica demonstrado que o processo de Europeização está em curso de uma forma clara e explicitamente assumida. Tal constitui provavelmente o início de uma nova fase do processo de integração europeia de Portugal (provavelmente de todos os outros Estados-membros) porque como argumentam Bjørnåvold e Coles (2007/2008) o *QEQ* constitui um incentivo à mudança e constitui um forte estímulo para reformas a nível nacional:

Muitas iniciativas políticas europeias nos domínios da educação e da formação – decididas no seguimento da Declaração de Lisboa de 2000 (9) – foram criticadas pelo seu fraco impacto nas políticas e nas práticas nacionais. O mesmo não se passa neste caso, já que, pelo anteriormente exposto, verifica-se que o *QEQ* constitui um forte incentivo à elaboração de quadros nacionais. (p. 50)

Entretanto foram já aprovados outros dispositivos europeus na área da Educação e Formação, como seja o caso da *Recomendação do Parlamento e do Conselho sobre a criação de um Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais*, adoptado em 18 de Junho de 2009, onde constam critérios de qualidade e descritores indicativos destinado a apoiar os Estados-membros na aplicação deste Quadro. (Anexo I) Embora não seja objecto de análise neste estudo, consultámos os sítios da Agência Nacional de Qualificação, do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Emprego mas não encontramos qualquer referência a este documento. Tal situação poderá decorrer de múltiplos factores, mas convocaríamos aqui de novo Featherstone (2003), citando Grande e Moravcski, quando diz que os governos, por vezes, vêem vantagens estratégicas em estar ligados a compromissos europeus (p.9) e, extrapolando, diríamos que os governos por vezes não vêem vantagens estratégicas em estar ligados a compromissos europeus.

**Quadro 1: Comparação entre *Quadro Nacional de Qualificações* e o *Quadro Europeu de Qualificações***

	<i>Quadro Nacional de Qualificações</i>	<i>Quadro Europeu de Qualificações</i>
<b>Princípio-base</b>	Reconhecimento dos resultados de aprendizagem adquiridos por vias formais, informais e não formais	Aprendizagem ao longo da vida (formal, não formal e informal), conduzindo à validação dos resultados de aprendizagem adquiridos através da experiência.
<b>Objectivos</b>	<p>Integrar e articular as qualificações obtidas nos diferentes subsistemas de E&amp;F nacionais e por via da experiência profissional.</p> <p>Melhorar a transparência das qualificações, possibilitando a identificação e comparabilidade do seu valor no mercado de trabalho, na E&amp;F e noutros contextos da vida pessoal e social.</p> <p>Promover o acesso, a evolução e a qualidade das qualificações.</p> <p>Definir referenciais para os resultados de aprendizagem associados aos diferentes níveis de qualificação.</p> <p>Correlacionar as qualificações nacionais com o QEQ.</p>	<p>Funcionar como dispositivo de tradução entre sistemas de qualificações.</p> <p>Contribuir para aumentar a transparência, comparabilidade e portabilidade das qualificações.</p> <p>Permitir a correlação dos SQ das organizações sectoriais internacionais com os SNQ.</p> <p>Contribuir para a modernização dos sistemas de E&amp;F, para correlacionar a Educação, Formação e o emprego, bem como estabelecer pontes entre a aprendizagem formal não formal e informal, conduzindo à validação dos resultados de aprendizagem adquiridos através da experiência.</p>
<b>Âmbito</b>	Ensino básico, secundário e superior, formação profissional e processos de reconhecimento, validação e certificação de competências obtidas por vias não formais e informais no âmbito do SNQ.	Educação geral, ensino superior e educação e formação profissionais, incluindo a validação dos resultados de aprendizagem adquiridos através da experiência.
<b>Estrutura</b>	Oito níveis de qualificação Descritores: conhecimento, aptidões e atitudes.	Oito níveis de qualificação Descritores: conhecimento, aptidões e competências.

## Conclusões

No quadro da *Estratégia de Lisboa* (2000-2010) a reforma dos sistemas educativos e de formação é vista como uma das prioridades políticas que alavancam a construção da sociedade do conhecimento na União Europeia. O papel central que a Educação e Formação desempenham nesta construção baseia-se no conceito de Aprendizagem ao Longo da Vida, ou seja na premissa de que a aprendizagem tem lugar desde o “berço até ao túmulo,” e tem como objectivo final a promoção da mobilidade dos cidadãos em geral, e em particular dos trabalhadores no interior da Comunidade.

Estas tendências e desafios, que foram identificados nos relatórios nacionais dos Estados-membros para darem conta do progresso alcançado (ou não) relativamente à implementação do *Programa E&F2010*, são reveladores da alteração paradigmática que teve lugar na última década na área da Educação e Formação na UE. Esta alteração inclui a aplicação do Método Aberto de Coordenação que explicitamente estabelece como meta a convergência das políticas e que, tal como diz Dale (2009), se reveste da máxima importância na modelação do Espaço Educativo Europeu: “...in this context the issue of policy convergence is paramount, and it is here that the OMC<sup>8</sup> mostly crucially shapes the European Education Policy”. (p.128)

A constatação deste facto levou-nos até às questões que lhe estão associadas e que se perfilaram como objectivos deste estudo, a saber:

- a) Perceber se está em curso (ou não) um processo de Europeização das políticas de Educação e Formação em Portugal no período que decorre *grossa modo* entre 2000 e 2009, especificamente entre 2005 e 2009;
- b) Desocultar o modo como tal processo está ser efectuado pelos actores políticos.

Ainda que a análise feita não nos permita retirar conclusões quanto à Europeização generalizada e imediata da Educação e Formação como um todo (ensino básico, ensino secundário, ensino superior, e educação e formação profissionais) nas suas múltiplas e complexas dimensões, julgamos que as conclusões a que chegámos dão resposta aos objectivos que nos propusemos alcançar com este trabalho, ou seja, a conclusão de que

---

<sup>8</sup> Acrónimo, em língua inglesa de Open Method of Coordination (OMC), ou seja, do Método Aberto de Coordenação.

a) Está, de facto, em curso um processo de Europeização do sistema educativo e de formação,

b) O modo como esse processo se está a desenvolver, foi ilustrado por um conjunto de episódios políticos e jurídico-normativos que decorrem da apropriação das políticas europeias por parte dos actores nacionais.

Esta apropriação parece ter-se intensificado a partir de 2005 e para esta alteração terão decisivamente contribuído as orientações emanadas pelos Chefes de Estado e de Governo em 2005, na sequência do Relatório de Wim Kok. Para além de factores de carácter endógeno que possam explicar o caso português, a realidade é que também em Portugal a “metabolização” das políticas europeias é dificilmente identificável antes de 2005 e, como vimos, praticamente ausente do discurso dos actores políticos que detiveram a pasta da Educação entre 2000 e 2005.

Mas, em 2005, este processo aparece como expressão de uma necessidade imperativa no discurso proferido pelo Primeiro-ministro, José Sócrates, por ocasião da apresentação pública da *Iniciativa Novas Oportunidades* em 14 de Dezembro:

Embora autores como Pacheco (2009) argumentem que as mudanças que estão a ocorrer em Portugal são “subtis” mas de efeito “mais efectivo do que uma reforma” (p.125), o *corpus* de documentos analisados permitem-nos concluir que, relativamente ao ensino profissionalizante, o impacto das políticas europeias faz-se sentir de forma clara e inequívoca: primeiro porque é explicitamente assumida tanto no discurso político como nos dispositivos normativo-legais e, segundo, porque se realiza ao nível sistémico e se concretiza nas próprias estruturas administrativas do Estado, p. ex. na criação da Agência Nacional para a Qualificação.

Atente-se nas linhas de força que, agora de forma resumida, argumentam em favor da existência do processo em curso da Europeização do ensino profissionalizante e do modo como este processo tem vindo a ser implementado.

Em primeiro lugar, a Reforma da Formação Profissional em geral e, em particular a *Iniciativa Novas Oportunidades*, responde de forma explícita à “pressão” europeia, exercida não só pelos pares, isto é os restantes Estados-membros, mas também pelos outros actores, por exemplo a Comissão Europeia. Consequentemente, são implementadas as “recomendações” políticas constantes nos relatórios sobre “Emprego e Crescimento” que, como vimos, aparecem como legitimadoras do discurso sobre o insuficiente nível de qualificações da população portuguesa, que é preciso colmatar

urgentemente à luz dos requisitos de competitividade que se impõem à EU no contexto da globalização.

Em segundo lugar, a Reforma da Formação Profissional aponta para a generalização da qualificação de nível secundário e estabelece objectivos quantificados a serem atingidos até 2010.

Por fim, o *Quadro Nacional de Qualificações*, enquanto instrumento de um Sistema Nacional de Qualificações, é uma réplica do Quadro Europeu de Qualificações, não só no que diz respeito aos princípios fundadores mas também no que concerne à estrutura dos níveis de qualificação e aos descritores seleccionados como atrás procurámos demonstrar. Um dos aspectos digno de nota neste processo, é o facto da Recomendação que cria o *QEQ* não ser um acto jurídico vinculativo que “obrigue” à sua adopção a nível nacional, em parte ou no seu todo. Na verdade, a *recepção* do *QEQ* e a decisão de adaptá-lo a nível nacional teve mesmo lugar antes do processo político a nível europeu estar finalizado, o que nos levou a considerar que estávamos perante um episódio de Europeização *ex ante*. Conclui-se, portanto, que o Estado português voluntariamente transferiu políticas e instrumentos europeus para o contexto nacional, tendo-se comprometido a referenciar o *QEQ* ao *QEQ* dentro da data-limite (até 2010).

Estamos, pois, perante o que Pacheco (2009, p. 125) classifica como “ciclo de mandato”

os processos e práticas de educação e formação estão, cada vez mais, integradas num ciclo de mandato, cujo eixo de influência se situa no quadro comum das políticas comuns da união europeia. O novo princípio de integração supra-estatal, mais rápido na política do que na teoria, segundo Bauman (1999:71), obedece a um cenário global em que a competição se dá entre *grupos de Estados* e não entre os próprios Estados. (p. 125)

Embora o período adoptado neste estudo (2000-2009) nos circunscrevesse a uma etapa relativamente curta da evolução/desenvolvimento da Educação e Formação em Portugal, parece ser também possível concluir que, na perspectiva de análise que adoptámos, ou seja *se e como* se concretiza a Europeização das políticas nacionais no que diz respeito ao ensino profissionalizante, estamos no início do processo de uma profunda alteração paradigmática. Esta “revolução” depende de muitos factores mas, se pudéssemos viajar para o futuro, valeria a pena equacionar não só o modo de fazer a *recepção a nível nacional* de determinados factores de “europeização” como os procedimentos, regras, paradigmas de políticas, modos de fazer e crenças e normas partilhadas, mas também a *projectão a nível europeu* do que, nestas ou noutras

categorias, possa ser o contributo português na construção europeia e mobilizamos nesta circunstância as palavras de Colomer (2007)

The governance of the EU thus implies multiple levels of institutions neither the union, nor each of the states, nor any smaller unit-can be considered “sovereign” any more. [...] But in order to protect their self-government from any centralizing power, small communities need to have a seat at the table of the EU. Sharing decision making power in the larger supranational organizations is a necessary condition for the success of small nations. (p.95)

A última conclusão é a decorre da perspectiva de que estas medidas, quer a nível nacional quer a nível europeu, se enquadram num quadro mais amplo de políticas a nível mundial já que, conforme demonstrado por muitos académicos que se têm debruçado sobre esta problemática, há uma “agenda” convergente por parte de todas as organizações a nível global (p. ex. OCDE, Unesco e Bando Mundial). No entanto, e pelo que vimos, o método de implementação desta “agenda” no âmbito da União Europeia constitui-se como um caso único de “coordenação aberta” de uma plataforma regional no cenário mundial.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, F.(2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e para a europeização das políticas educativas. In Stephen Stoer, Luiza Cortesão e José A. Correia (Orgs.) *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à 'educação' da crise*. (pp.163-208). Porto: Ed.Afrontamento.
- Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional*. Coimbra: Ed. Almedina, S.A.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educ. Soc.* [online]. Vol. 24 nº82 (pp. 63- 92). ISSN 0101-330. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a04v24n82.pdf>
- Barroso, J. (Org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Coleção Ciências de Educação. Lisboa: Educa| Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Beck, U. (1999). *O que é a globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização*. S.Paulo: Ed. Paz e Terra.
- Benz, A., Zimmer, C. (2008). The EU's competences: the 'vertical' perspective on the multilevel system, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3 (2008) no. 3. Disponível em <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-3>
- Bjørnåvold, J., Coles, M. (2007-2008). Governing education and training; the case of qualifications frameworks. In CEDEFOP *European Journal of Vocational Training*. No.42/43-2007/3- 2008/1(pp. 204-235)/1ISSN 1977-0219. Disponível em [http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/491/42-en.html](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/491/42-en.html)
- Börzel, T.A. (2003). Shaping and Taking EU Policies: Member State responses to Europeanization. In *Queen's Papers on Europeanization No 2/2003*. Disponível em <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38412,en.pdf>
- Börzel, T.A., Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. In Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli *The politics of Europeanization* (pp.57-80) Oxford and New York: Oxford University Press.

- Candeias, A. (2001). Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: o caso português. In Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão e José A. Correia. (Org.) *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação “ da crise*. (pp. 23-85). Porto: Edições Afrontamento.
- Caporaso, J. (2005). The three worlds of regional integration theory, In Paolo Graziano and Marten P. Vink (Eds) *Europeanization-new research agendas*. (pp.23-34). Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Castells, M. (2007). *O fim do milénio* (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Obra publicada em 1988).
- CEDEFOP (2009). *The development of national qualifications frameworks in Europe*. Luxembourg: Office for the Publications of the European Communities. Disponível em [http://www.trainingvillage.gr/etv/Information\\_resources/Bookshop/publication\\_details.asp?pub\\_id=562](http://www.trainingvillage.gr/etv/Information_resources/Bookshop/publication_details.asp?pub_id=562)
- Colomer, J. (2007). *Great Empires, small nations, the uncertain future of the sovereign state*. London and New York: Routledge.
- Comissão Europeia (1974). Communication from the Commission to the Council. [COM (74) 253 final/2] March 1974. In *Bulletin of the European Communities, Supplement 3/74* Disponível em <http://aei.pitt.edu/5593/>
- Comissão Europeia (1985). White paper from the Commission to the European Council: completing the internal market. [COM(85) 310 Final] June 1985. Disponível em [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf)
- Comissão Europeia (1993). *Crescimento, competitividade, emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI* – Livro Branco [COM (93) 700] Dezembro de 1993. Disponível em [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_pt.htm#top](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_pt.htm#top)
- Comissão Europeia (1995). *Ensinar e aprender – Rumo à sociedade cognitiva. Livro Branco* [COM (95) 590]. Novembro de 1995. Disponível em [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/index\\_pt.htm#top](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_pt.htm#top)
- Comissão Europeia (1997). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the

- Regions. *Towards a Europe of Knowledge*.: guidelines for future action in the areas of education, training and youth. [COM (97) 563 final] November 1997. Disponível em [http://aei.pitt.edu/5546/01/002071\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5546/01/002071_1.pdf)
- Comissão Europeia (2003). Comunicação da Comissão *Educação e Formação para 2010. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da Estratégia de Lisboa* [COM (2003) 685 final SEC (2010) 114 final] de Fevereiro de 2010. Disponível em [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_strategy_evaluation.pdf)
- Comissão Europeia (2004). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. *A dimensão social da globalização - contributo das políticas da EU para tornar os benefícios extensíveis a todos*. [COM(2004)383 final. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/international\\_dimension\\_and\\_enlargement/c11913\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/international_dimension_and_enlargement/c11913_pt.htm)
- Comissão Europeia (2006). Communication from the Commission to the Spring the European Council. *Implementing the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: a year of delivery* [COM(2006) 816 final] 12.12.2006. Disponível em [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206\\_annual\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_en.pdf)
- Comissão Europeia (2009) *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training Analysis of implementation at the European and national levels* [SEC (2009) 1598] em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/joint10/sec1598\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/joint10/sec1598_en.pdf)
- Comissão Europeia (2009) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Competências essenciais para um mundo em evolução. Projecto de relatório intercalar conjunto de 2010, do Conselho e da Comissão Europeia, sobre a aplicação do programa de trabalho Educação e Formação para 2010* [COM (2009) 640 final] Novembro de 2009. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriSeradv/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0640:FIN:PT:PDF>
- Comissão Europeia (2009). *Plano Nacional de Reformas 2008-2010 Portugal: relatório de execução*, de 15 de Outubro de 2009. Disponível em [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2009/pt\\_nrp\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2009/pt_nrp_pt.pdf)

- Comissão Europeia (2010). *Lisbon Strategy evaluation document*. [ SEC(2010) 114 final]. February 2010. Disponível em [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lieclaração de\\_sbon\\_strategy\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lieclaração_de_sbon_strategy_evaluation.pdf)
- Conferência de Ministros da Educação e da Comissão Europeia. (2002). *Declaração de Copenhaga*, em 29 e 30 de Novembro de 2002 disponível em [http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm)
- Conferência de Ministros da Educação e da Comissão Europeia (2004). *Comunicado de Maastricht*, em 14 de Dezembro de 2004 disponível em [http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm)
- Conferência de Ministros da Educação e da Comissão Europeia (2006). *Comunicado de Helsínquia*, em 5 de Dezembro de 2006 disponível em [http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm)
- Conferência de Ministros da Educação e da Comissão Europeia (2008). *Comunicado de Bordeaux*, em 26 de Novembro de 2008 disponível em [http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm)
- Conselho da União Europeia (2001) Relatório do Conselho Educação, de 14 de Fevereiro de 2001, ao Conselho Europeu, sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas educativos [5680/01 EDU]. Fevereiro de 2001. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11049\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_pt.htm)
- Conselho da União Europeia (2002). Resolução sobre Aprendizagem ao Longo da Vida de 27 de Junho de 2002 [2002/ C163/01]. In Jornal Oficial da União Europeia de 9.07.2002. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:163:0001:0003:EN:PDFonselho>
- Conselho da União Europeia e Comissão Europeia (2002). Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa [2002/C 142/01]. Fevereiro de 2002. In *Jornal Oficial da União Europeia C 142*. Disponível em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm)
- Conselho da União Europeia e Comissão Europeia (2004). *Educação e Formação para 2010: A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*. Relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão sobre a implementação do

- programa detalhado do seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e formação na Europa. [ Doc 6905/04 EDUC 43]. Fevereiro de 2004. Acedido em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm)
- Conselho da União Europeia e Comissão Europeia (2006). *Modernizar a Educação e a Formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa*. Relatório intercalar conjunto de 2006, do Conselho e da Comissão sobre os progressos realizados no âmbito do Programa de Trabalho Educação e Formação para 2010. [7620/06 EDUC 64 SOC 143] Março de 2006. Disponível em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm)
- Conselho da União Europeia e Comissão Europeia (2008). *Educação e Formação para 2010 -Aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação* Relatório conjunto de 2008 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho Educação e Formação para 2010. Fevereiro de 2008. In *Jornal Oficial da União Europeia* C86 de 5.4.2008. Disponível em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm)
- Conselho Europeu (2000). *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*, 23-24 de Março. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm)
- Conselho Europeu (2005). *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas*, 23-24 de Março. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/84339.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/84339.pdf)
- Cowles, M.G., Caporaso, J., Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press.
- Dale, R. (2009). Contexts, constraints and resources in the development of European education space and European education policy. In Roger Dale and Susan Robertson (Eds) *Globalisation and Europeanization in education*. (p.23-43) Oxford: Symposium Books.

- Ertl, H. (2006). European Union policies in Education and training: the Lisbon Agenda as a turning point? *Comparative Education*, Vol. 42.No.1, February 2006( pp.5-27).  
Disponível em [http://www.edstud.ox.ac.uk/uploaded/CCED\\_A\\_151548.pdf](http://www.edstud.ox.ac.uk/uploaded/CCED_A_151548.pdf)
- Estrela, E., Teodoro, A. (2008). As Políticas Curriculares em Portugal (1995-2007).  
Agendas globais e reconfigurações regionais e nacionais. In *Rede Iberoamericana de investigação em políticas de Educação-RIAIPE*. disponível em  
[http://cyted.riaipe.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=19&Itemid=26](http://cyted.riaipe.net/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=19&Itemid=26)
- Featherstone, K. (2003). Introduction: in the name of Europe. In Kevin Featherstone and Radaelli, C.M. (Ed) (2003). *The politics of Europeanization*. (pp.3-26).NewYork: Oxford University Press.
- Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização* (6ª ed.). Lisboa: Ed. Presença.  
(Obra original publicada em 1999).
- Gilpin, R. (2001). The new global economy. In *Global Political Economy: understanding the international economic order* (pp. 3-24) Princeton: Princeton University Press.  
Disponível em <http://press.princeton.edu/chapters/s7093.pdf>.
- Grácio, S. (1998). *Ensinos técnicos e política em Portugal: 1910/1990*. Colecção estudos e documentos, Lisboa: Instituto Piaget
- Kok, W. (2003). *Relatório à Comissão Europeia. Alargar a União Europeia: realizações e desafios*. Disponível em  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement\\_process/past\\_enlargements/communication\\_strategy/report\\_kok\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_pt.pdf)
- Martins, A.M., Pardal, L. A. e Martins, C. (2005) Ensino Técnico e Profissional: a natureza da oferta e da procura. In *Interações* No 1, (pp. 77-97). Disponível em  
<http://nonio.eses.pt/interaccoes/artigos/A4%20b.pdf>
- Ministério da Educação (2005). *Quatro décadas de Educação (1962-2005)*. Lisboa: Ed. Ministério da Educação.

- Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (2005). Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2010). Disponível em <http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/16>
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In *Journal of Common Market Studies Volume 31*, No.4. (pp.473-524). Disponível em <http://www.aueb.gr/deos/MASTER-GR/Moravcsik-1993.pdf>
- Moravski, A. (1998). *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Nóvoa, A., Lawn, M. (2002). *Fabricating Europe- the formation of an Education Space*. Dordrecht: Luwver Academic Publishers.
- Olsen, J. (2002). *The many faces of Europeanization* ARENA Working Papers WP 01/2. Disponível em [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm)
- Olsen, J. (2008). *EU Governance: where do we go from here?* ARENA Working Paper 10/2008. Disponível em <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/>
- Pacheco, J. A. (2009). Processos e práticas de educação e formação: Para uma análise da realidade portuguesa em contextos de globalização. *Rev. Port. de Educação*. [online]. 2009, vol.22, no.1 , (pp.105-143). Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rpe/v22n1/v22n1a06.pdf>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2004). Decisão n.º [2241/2004/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 2004, que institui um quadro comunitário único para a transparência das qualificações e competências (Europass). In *Jornal Oficial da União Europeia* nº L 390 de 31 de Dezembro de 2004. Disponível em
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2008). Recomendação do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida. In *Jornal Oficial da União Europeia*, nº 2008/C 111/01, de 6 de Maio de 2008. Acedido em [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm)



- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2009). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009, sobre a criação de um Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais. In *Jornal Oficial da União Europeia*, nº 2009/C155/01, de 8 de Julho de 2009. Acedido em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:155:0001:0010:PT:PDF>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2009). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009, sobre a criação do Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET). In *Jornal Oficial da União Europeia*. nº 2009/C 155/02, de 8 de Julho de 2009. Disponível em [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/ecvt2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/ecvt2005_en.pdf)
- Pépin, L. (2005). *The history of European cooperation in education and training: Europe in the making-an example*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pollack, M. A. (2005). Theorizing EU policy-making. In Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack. *Policy making in the European Union*. ( pp. 13-48). New York: Oxford University Press.
- Puchala, D. (1972). Of Blind Men, Elephants and International Integration. In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 10, N. 3, March 1972. (pp. 267 – 284).
- Puchala (1999) Institutionalism, Intergovernmentalism and European integration: a review article. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2. ( pp. 317-31). Oxford: Blackwell Publ. Ltd. Disponível em <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/puchala.pdf>
- Radaelli, C.M. (2003). The Europeanization of public policy. In Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (Eds). *The politics of Europeanization*. (pp. 27-56). New York: Oxford University Press.
- Radaelli, C.M., Pasquier, R. (2008). Conceptual issues. In Paolo Graziano and Maarten P. Vink ( Eds) *Europeanization: new research agendas*. (pp. 35-45). Houndhills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.



- República Portuguesa (2005). *Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego* (2005-2008). Disponível em <http://www.estrategiadelisboa.pt/InnerPage.aspx?idCat=340&idMasterCat=334&idLang=1&site=estrategiadelisboa>
- República Portuguesa (2005). *Plano Tecnológico*. Disponível em <http://www.planotecnologico.pt/InnerPage.aspx?idCat=31&idMasterCat=30&idLang=1&site=planotecnologico>
- República Portuguesa (2006). *Programa de Estabilidade e Crescimento* (2006-2010). Disponível em [http://www.min-financas.pt/download.asp?num\\_links=0&link=inf\\_economica/PEC\\_2006-2010.pdf](http://www.min-financas.pt/download.asp?num_links=0&link=inf_economica/PEC_2006-2010.pdf)
- República Portuguesa (2007). *Programa Operacional Potencial Humano* (2007-2013). Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=203](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=203)
- República Portuguesa (2007). *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (2007-2013). Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202)
- Santos, B.S. (2002). Os Processos da Globalização. In *Revista Crítica das Ciências Sociais*. Disponível em <http://www.eurozine.com/articles/2002-08-22-santos-pt.htmlcch>
- Schmidt, V.A. e Radaelli, C. M. (2004). Policy change and Discourse in Europe: conceptual and methodological issues. In *West European Politics*. Vol. 27. No. 2 , March 2004, pp. 183-210. DOI: 1080/0140238042000214874
- Schuman, R.(1950). Declaração de 9 de Maio. Disponível em [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm)
- Sócrates, J. (2005, Dezembro). *Discurso proferido no lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades*. Disponível em <http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/16>
- Stoer, S., Stoleroff, A.D., Correia, J.A.( 1990). O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica de acumulação. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, Fevereiro 1990, (pp. 11-53).
- Teodoro, A. (2005). Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres (Orgs.)

*Educação crítica e utopia: perspectivas para o séc. XXI.* (pp.159-173). Porto: Ed. Afrontamento.

Tucker, C.M. (2003, August). *The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination: a new vision and the revolutionary potential of soft governance*. Annual meeting of the American Political Science Association. Disponível em [http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1225463928\\_lisbon\\_ideology\\_omc\\_apsa\\_paper\\_tucker.pdf](http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1225463928_lisbon_ideology_omc_apsa_paper_tucker.pdf)

Wallace, H. (2005). An institutional anatomy and five policy modes. In Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack. *Policy making in the European Union.* ( pp. 49-90).New York: Oxford University Press.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

- Acto Único Europeu (1986). In *Jornal Oficial* n° L 169 de 29 de Junho de 1987. Acedido em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#other>
- Decreto-lei 396/2007, DR 251, Série I, de 31.12.2007 disponível em <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>
- Portaria n° 782/2009 de 23 de Julho de 2009, DR 141, Série I, de 23.07.2009 disponível em <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007, DR 214, Série I, de 7.11. 2007 disponível em <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>
- Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951). Acedido em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#other>
- Tratado que institui a Comunidade Europeia (Versão compilada 1992). In *Jornal Oficial* n° C 224 de 31 de Agosto de 1992. Acedido em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#founding>